GIANCARLO BIANCHI
LUGANO

LA TUTELA DEGLI INTERESSI FONDAMENTALI DELLO STATO NELLA LEGISLAZIONE SVIZZERA

DISSERTAZIONE DI DOTTORATO
PRESENTATA ALLA FACOLTÀ DI DIRITTO
DELL'UNIVERSITÀ DI BERNA

S. A. TIPOGRAFIA LUGANESE
VIA E. BOSSI - LUGANO - 1942

GIANCARLO BIANCHI
LUGANO

LA TUTELA DEGLI INTERESSI FONDAMENTALI DELLO STATO NELLA LEGISLAZIONE SVIZZERA

DISSERTAZIONE DI DOTTORATO
PRESENTATA ALLA FACOLTÀ DI DIRITTO
DELL'UNIVERSITÀ DI BERNA

S. A. TIPOGRAFIA LUGANESE
VIA E. BOSSI - LUGANO - 1942

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Die Fakultät hat diese Arbeit am. 7. Mai 1942 auf Antrag, von Prof. Dr. Delaquis als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

Ai miei genitori con

riconoscenza ed affetto

Prefazione

Il presente studio non intende esaurire la materia dei crimini e delitti contro lo Stato: materia vasta, che non si presta ad essere rinchiusa nei limiti forzatamente brevi di una dissertazione. Con questo lavoro intendo piuttosto aggiornare con l'entrata in vigore del Codice Penale Svizzero, prevista per il 1º gennaio 1942, il tema della tutela dello Stato.

L'esperienza di questi ultimi anni ha dimostrato che alla tutela dello Stato appartiene anche la tutela di taluni suoi fondamentali interessi che non sempre trovano riscontro nelle norme del Codice Penale. Ho cercato di completare la trattazione estendendo la ricerca alle norme che presiedono alla tutela di questi particolari interessi (neutralità, economia nazionale, lotta contro il disfattismo).

Ho attinto le esemplificazioni, là ove è stato possibile, alla storia giuridica e politica del Cantone Ticino; quì le questioni di politica e di Stato furono sempre vivamente sentite, ciò che non ha mancato di influire sulla legislazione e di fornire interessanti casi ai Tribunali.

Mi sento in dovere di ringraziare il chiarissimo professor dottor Ernesto Delaquis per la libertà lasciatami nella scelta e nella trattazione del tema; il Ministero pubblico della Confederazione per avermi accordato il permesso di consultare atti ed incartamenti; il signor Farinelli, segretario del Tribunale d'Appello ticinese, per avermi messo a disposizione alcune sentenze delle Assisi criminali.

GIANCARLO BIANCHI.

Abbreviazioni

CPS = Codice penale svizzero.
CPF = Codice penale federale.
CPM = Codice penale militare.
CPT = Codice penale ticinese.
CPI = Codice penale italiano.
RUS = Raccolta uff. delle sentenze del Tribunale Federale.
RPS = Revue pénale suisse.
Boll. Sten. = Bollettino stenografico delle Camere federali.
EI = Enciclopedia italiana.

PARTE PRIMA

NOZIONI GENERALI

CAPITOLO PRIMO

Delitti politici e delitti contro lo Stato

§ 1. Dei delitti politici

I

Si possono ripartire i delitti in due grandi categorie, secondo il loro oggetto: i delitti contro la cosa pubblica (che comprendono i delitti politici) ed i delitti contro i singoli individui. Ogni infrazione alle leggi essendo di per sè nociva al buon ordine dela società, dà luogo ad una azione pubblica, esercitata dai rappresentanti ufficiali della società Tuttavia non tutte le infrazioni turbano con la medesima intensità l'ordine sociale e si comprende come si siano potute distinguere, nella classificazione, da una parte le infrazioni nelle quali predomina il male sociale e che attentano direttamente e principalmente alle istituzioni pubbliche ed all'ordine sociale prestabilito, e dall'altra le infrazioni che pregiudicano i membri del corpo sociale, presi individualmente, piuttosto che la società stessa [1]).

I delitti politici, come delitti contro la cosa pubblica, sono di difficile definizione, data la loro grande varietà. Secondo von Listz [2]) sono delitti politici i delitti intenzionali diretti contro la costituzione e la sicurezza dello Stato (proprio o estero), o contro il capo dello Stato o contro i diritti politici dei cittadini. Questa definizione è dedotta da un punto di vista oggettivo, che considera cioè la specie dell'oggetto giuridico offeso e non il motivo politico dell'azione; in altre parole, il carattere politico si riscontra al punto di arrivo, non al punto di partenza dell'azione.

Un'altra definizione suggerisce von Salis [3]): *politisch im engern Sinne sind diejenige Delikte, deren Tatbestand nur auf dem Gebiet der staatsrechtlichen Zustände sich abspielen kann, Handlungen, welche lediglich deswegen mit Strafe bedroht sind, weil sie jene Zustände*

---

[1]) Rivière, Pandectes françaises, t. 23, p. 386, Ni. 73 e 74.

[2]) F. von Liszt, Das Völkerrecht, bearbeitet von Dr. Max Fleischmann, Berlin 1925 - p. 356. Cfr. le opere ivi citate dall'autore.

[3]) L. R. von Salis, Schweizerisches Bundesrecht, vol. IV, pag. 469.

gefährden oder verletzen. Regna una grande divergenza di opinioni sul genere di rapporto che deve esistere tra il momento politico e la volontà dell'agente per dare ad ogni singola azione passibile di pena un carattere politico. Alcuni vogliono che lo scopo sia politico, che cioè la volontà dell'agente sia diretta al raggiungimento di un successo politico. Praticamente l'azione diretta da tale volontà si caratterizzerà per il suo oggetto; ed almeno esteriormente questa concezione aderisce a quella di coloro i quali, come von Listz, deducono il carattere politico dell'azione dal suo oggetto.

In generale, le definizioni in questo campo, nota von Salis, vengono adattate alle conseguenze che si vuol dedurne. La maggior parte degli autori sono concordi nel riconoscere che, all'infuori dell'applicazione in materia di estradizione, le discussioni che vengono condotte in merito alla definizione di delitto politico non sono in proporzione alla loro utilità pratica. Già nel rapporto presentato alla Società svizzera dei Giuristi nel settembre 1880, i relatori Pfenninger e Sarment sostenevano nella prima e nella seconda tesi che la distinzione fra delitti politici e delitti comuni non ha importanza reale che dal punto di vista del diritto internazionale; partendo dal quale si possono definire delitti politici quelli per i quali vien rifiutata l'estradizione in ragione del carattere politico della loro criminalità. Data la grande varietà dei casi, è impossibile dare del delitto politico un'altra definizione generale soddisfacente. Le definizioni che tengono conto solo dello scopo che si propone l'autore del delitto, o del soggetto passivo del delitto, o delle circostanze nelle quali esso si è consumato, sono o troppo restrittive o troppo generali [4]).

In considerazione di ciò si può allora anche accettare la definizione data da Berner [5]), che consiste nell'enumerazione delle varie specie di delitti considerati politici contenute nell'allora vigente codice penale prussiano del 1859. Alla definizione mediante il *numerus clausus* si è attenuto anche il Tribunale federale nella causa Mola e consorti (17 ottobre 1879), ove è fatto ricorso alle prescrizioni della Costituzione federale e del CPF: *der Begriff des politischen Verbrechens im Sinne von art. 112, Ziff. 3 der Bundesverfassung wird durch das Bundesstrafrecht in abschliessender, für den Richter verbindlicher Weise dahin bestimmt, dass darunter (gemäss Art. 52 BStR) nur die in Art. 45-50 dieses Gesetzes normierten Tatbestände fallen.*

Nelle sue sentenze in materia di estradizione, il Tribunale federale non ha preso posizione nella controversia che oppone coloro i quali vedono il momento politico dell'azione delittuosa nello scopo a coloro i quali lo vedono nell'oggetto dell'azione stessa. Nessuna delle sue sentenze esaurisce il problema e nessuna costruisce un sistema completo [6]). Dall'insieme della sua giurisprudenza si possono però dedurre alcune regole generali.

---

[4]) Pfenninger, Der Bergriff des politischen Verbrechens. Relazione allo Schweizerischer Juristenverein, 27-28 settembre 1880.

[5]) Berner, Lehrbuch des deutschen StGB.

[6]) E. Thilo, Le délit politique vu par le Tribunal fédéral, Payot, Lausanne.

II

Se il delitto politico manca di una definizione da tutti riconosciuta soddisfacente, non manca però di una buona rappresentazione sistematica. Già Garçon [7]) aveva formulato tre ipotesi:

a) l'infrazione è politica per la sua natura ed il suo oggetto;

b) l'infrazione di diritto comune è commessa in vista di uno scopo o per un motivo politico;

c) l'infrazione di diritto comune è connessa ad un delitto politico.

Le infrazioni di cui ad *a)* prendono il nome di *delitti politici puri;* le infrazioni di cui a *b)* e *c)* vengono denominate invece *delitti politici relativi.* Questa seconda categoria viene classificata a volte fra le infrazioni di diritto comune, a volte fra le infrazioni politiche, a seconda che il carattere politico sia o no predominante.

Dalla giurisprudenza del Tribunale federale risulta ancora questa distinzione in delitti politici puri e delitti politici relativi. Questi ultimi, alla loro volta, possono venir suddivisi in delitti politici complessi e delitti politici connessi. Si dicono connessi, secondo la giurisprudenza federale, i delitti politici nei quali l'azione delittuosa di diritto comune è in stretta correlazione con un delitto o uno scopo puramente politico [sentenza Belenzow [8]) e Keresselidze [9])]. I delitti politici sono invece complessi quando attentano contemporaneamente ai diritti dello Stato e quelli di persone private [*Verbrechensvielheit bei Handlungseinheit;* sentenza nel caso Vogt [10])]. Tipico esempio di delitto politico complesso è il regicidio: attentato contro il capo dello Stato (delitto politico puro) e omicidio (delitto di diritto comune). Nel caso Vogt il Tribunale federale ha statuito che l'atto delittuoso conserva il suo carattere politico anche se cada per di più sotto una disposizione che reprima le infrazioni di diritto comune. Nel caso del

---

[7]) Garçon, Droit pénal annoté.

[8]) Alessandro Paulowitch Belenzow aveva svaligiato il 20 marzo 1906 la Banca Commerciale di Mosca allo scopo di procurare fondi al movimento social-rivoluzionario russo. Il Tribunale federale ha concesso l'estradizione per la rapina, dopo aver ricevuto l'assicurazione che l'imputato non sarebbe stato processato per le azioni politiche commesse prima del delitto (RUS 32,1 pag. 531).

[9]) I fratelli Leone e Giorgio Keresselidze, e Nestore Magaloff, affigliati al partito socialista federalista georgiano, avevano saccheggiato il 12 aprile 1906, in un periodo di torbidi rivoluzionari, la tesoreria distrettuale di Duchety. Il Tribunale federale ha riconosciuto il carattere politico prevalente del delitto, ed ha rifiutato l'estradizione richiesta dalla legazione imperiale di Russia. (RUS 33,1 pag. 169).

[10]) Georg Friedrich Vogt, richiesto d'estradizione dal Governo del Baden per aver sequestrato e ferito gravemente alcune persone durante un tumulto a sfondo sociale, il 18 settembre 1923. E' stata concessa l'estradizione, fatte le solite riserve d'ordine politico (RUS 50,1 pag. 249).

regicida Jaffei [11]) lo stesso Tribunale ha rifiutato l'estradizione per il delitto politico, ma l'ha accordata per il delitto di diritto comune.

I delitti politici puri sono atti diretti immediatamente contro lo Stato o le sue istituzioni politiche fondamentali, per esempio atti di alto tradimento, atti rivoluzionari, insurrezioni tendenti a rovesciare la costituzione o il governo, sommosse che mettono in pericolo la sicurezza esterna o interna dello Stato, complotti o provocazioni che tendono ai medesimi fini, tentativo di staccare una parte del territorio nazionale, ecc. Fra i delitti politici puri cadono dunque i crimini e i delitti che formano oggetto del presente studio.

Può avvenire che, commettendo una di queste infrazioni pure, accada contemporaneamente di commettere un delitto connesso. In questo caso risulta molto bene la differenza fra delitto complesso e delitto connesso. Se un tentativo di rovesciare la costituzione provoca tra l'altro la morte del Capo dello Stato, gli agenti hanno compiuto un delitto connesso; la loro volontà non era intesa al regicidio, ma puramente al cambiamento della costituzione. Quando invece è scopo primario l'assassinio del Capo dello Stato, forse sperando che la sua morte faciliti un cambiamento della costituzione, si commette un delitto complesso. Onde si vede che coloro i quali appoggiano nel concetto di delitto politico sul momento volitivo contribuiscono, se non a chiarire il concetto stesso, per lo meno a facilitare una ripartizione sistematica dei vari delitti.

Nella pratica più recente [12]) il Tribunale si astiene dal suddividere i delitti politici relativi in connessi e complessi, limitandosi a giudicare se il carattere politico sia predominante nell'atto delittuoso o meno. Così, per esempio, nella causa Pavan. Alvise Pavan, membro del partito repubblicano italiano, antifascista, aveva ucciso a Parigi Angelo Savorelli, sospettato di spionaggio in favore del fascismo. Il Tribunale federale (RUS 54,1 pag. 207) ha accordato l'estradizione domandata dalla Francia, considerando che nel crimine politico relativo il carattere predominante politico si verifica solo se l'atto è in stretto e diretto rapporto con il risultato politico che si vuol raggiungere, sia costituendo un mezzo efficace per raggiungere questo risultato, sia facendo parte integrante di atti idonei a raggiungerlo, o

---

[11]) Vittorio Jaffei, oggetto di una domanda di estradizione da parte della Legazione d'Italia a Berna, per complicità nel regicidio di Monza. Tolto al crimine dell'anarchico Bresci il valore politico (consid. 5, pag. 88) e per una lunga serie di considerazioni, il Tribunale federale ha pronunciato nella causa Jaffei:

a) la domanda d'estradizione del Regio Governo Italiano non è ammessa:

aa) per l'accusa di correità o complicità nel delitto di attentato contro la persona del Monarca italiano;

bb) per l'accusa di congiura e di pubblica provocazione a commettere delitti contro la sicurezza dello Stato italiano;

b) l'estradiizone è accordata invece per l'imputazione di correità o complicità nell'omicidio commesso da Bresci in Monza il 29 luglio 1900, con riserva riguardo al luogo in cui sono avvenuti i fatti del correo.

[12]) Cfr. le sentenze del Trib. fed. emanate in merito dopo il 1920.

infine costituendo un incidente di un movimento politico generale, nel quale gli avversari hanno fatto ricorso a metodi analoghi. Occorre infine che il danno cagionato sia in proporzione al risultato cercato.

III

Sotto la designazione di delitto politico relativo può cadere qualunque azione delittuosa che si trovi in un certo rapporto con uno scopo politico. La cerchia dei delitti politici puri è invece più ristretta. Secondo il CPS del 21 dicembre 1937 possiamo considerare delitti politici puri, oltre i delitti contro lo Stato e la Difesa Nazionale (articoli 265-271), lo spionaggio (art. 272-274), l'appartenenza ad associazioni illecite (art. 275), taluni attentati contro la sicurezza militare [13]) (art. 276-278), i delitti contro la volontà popolare (art. 279-283); e in senso più largo i delitti che compromettono le relazioni con uno Stato estero ed i reati contro la pubblica autorità.

Una serie di decreti federali emanati negli ultimi anni sono venuti a specificare alcuni delitti politici puri. Ricorderemo: il decreto concernente provvedimenti contro la propaganda sovversiva, del 27 maggio 1938; il decreto che vieta nell'esercito la propaganda contraria all'ordine pubblico, del 4 dicembre 1939; il decreto che istituisce provvedimenti contro l'attività comunista ed anarchica, del 6 agosto 1940 e del 26 novembre 1940. Le infrazioni a questi decreti possono essere considerate alla stessa stregua dell'appartenenza ad associazioni illecite (art. 275 CPS); le infrazioni al decreto 4 dicembre 1939 possono essere eventualmente classificate anche fra gli attentati contro la sicurezza militare (art. 276-278 CPS).

Delitti politici puri costituiscono senza dubbio anche le infrazioni al decreto del Consiglio federale che reprime gli atti contrari all'ordine pubblico e istituisce misure per proteggere la democrazia, del 5 dicembre 1938; le infrazioni al decreto per garantire la sicurezza del paese in materia d'informazioni, dell'8 settembre 1939; e le infrazioni al decreto che istituisce il controllo delle assemblee politiche, del 9 luglio 1940, in quanto si riferiscano direttamente alla fattispecie punibile e non a circostanze accessorie.

§ 2. Dei delitti contro lo Stato

I

Il concetto di delitto contro lo Stato dipende dal vigente concetto di Stato. E' perciò opportuno richiamare alcuni principi che servano a chiarire il concetto di Stato. Si deve premettere che la definizione

[13]) Provocazione alla disobbedienza ed all'insubordinazione per motivi politici.

di Stato, come già quella di delitto politico, non è facile; si tratta, qui come là, di nozioni naturali, fondamentali, corrispondenti agli assiomi della scienza matematica, e che la ragione umana accetta *primum et ante omnia* perchè sarebbe insensato rifiutarle.

La designazione « Stato » era sconosciuta agli antichi *(respublica, imperium)*, e sorse soltanto con l'affermarsi del moderno concetto di Stato. Nella letteratura il termine venne introdotto dal Machiavelli, e col diffondersi delle sue opere passò in Francia *(Etat)*, in Inghilterra *(State)* ed in Germania *(Staat)*, dove viene usato per definire la comunità politica solo verso la fine del XVIII secolo [1]).

Mentre l'*idea* di Stato può essere acquistata per deduzione, il *concetto*, la *nozione* di Stato possono essere raggiunti solo per induzione. Dal punto di vista puramente teorico si può definire lo Stato partendo di volta in volta dalla sua esteriorizzazione che più ci interessa o da concetti analoghi. Non si avrà una definizione generale e soddisfacente, ma definizioni dunque diverse e più o meno adatte ad ogni singolo caso, a seconda che si consideri lo Stato come essere, o fatto, o soggetto di diritto, o relazione di diritto, o istituto, od organismo spirituale e morale, o comunità, o sovrano, o corporazione, o la più importante delle manifestazioni di organizzazione umana, ecc.; altre diverse definizioni si avranno partendo dal punto di vista sociale, o giuridico, o teleologico, ecc. Infine le varie correnti politiche possono ancora complicare questo compito. Più che in diritto penale, la necessità di accordarsi sul concetto di Stato si fa sentire in diritto pubblico ed in diritto internazionale.

Nel suo trattato di diritto pubblico, Jellinek dà una definizione sociale ed una definizione giuridica. Dal punto di vista sociale è Stato la comunità di uomini che abbia una sede ed un potere autoritario originale. Dal punto di vista giuridico è Stato la corporazione di dominio dotata di un potere autoritario originario [2]). Due definizioni molto asciutte e di carattere alquanto restrittivo. Diversamente la pensa von Liszt [3]). Secondo il diritto internazionale, scrive egli, è Stato la corporazione di dominio con propria autorità, cioè una comunione d'uomini stabilita sur un determinato territorio e collegata da un potere autoritario indipendente. Al concetto di Stato, aggiunge, appartengono tre caratteristiche: il potere, il territorio ed il popolo. Questa definizione, più generale di quella di Jellinek, non porta sulla originalità del potere autoritario; questo potrebbe anche essere deri-

---

[1]) V. Begriff und Elemente des Staates, di G.J. Ebers, in Staatslexikon (Freiburg i.B., 1931); cfr. Evoluzione storica del concetto di Stato, di F. Battaglia, prof. di filos. del dir. all'Univ. di Siena, in EI, e l'ampia letteratura ivi citata.

[2]) G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre. Berlin 1914. Nella traduzione queste definizioni perdono molto della loro concisione. (Der soziale Staatsbegriff: Der Staat ist die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstete Verbandseinheit sesshafter Menschen. Der juristische Staatsbegriff: Der Staat ist die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgestattete Gebietskörperschaft).

[3]) von Liszt, Völkerrecht, pag. 86

vato. Che importa, è l'indipendenza del potere autoritario, ed inoltre la presenza di un territorio e di un popolo.

E' tuttavia possibile immaginare delle configurazioni statali, soggetti di diritto internazionale, che non poggiano sopra una base territoriale, ma sopra una relazione unicamente di diritto personale. Così la Chiesa Cattolica romana prima del trattato del Laterano (1870-1929). Secondo Kohler [4]) anche le antiche istituzioni germaniche note col nome di Hansa rientrano in questa categoria, nella quale Balladore [5]) mette per di più il S.O.M. Gerosolimitano di Malta. Queste costruzioni teoriche non hanno oggi alcuna importanza, dal punto di vista giuridico, le Hansa essendo scomparse, l'ordine di Malta avendo solo un significato onorifico e la Chiesa Cattolica essendo dotata di quel minimo territorio che basti ad attribuirle, nelle relazioni internazionali, il carattere normale di Stato (anche se lo Stato della Città del Vaticano, secondo i più, sia da considerare soltanto come un vassallo della Chiesa).

Il concetto di Stato subisce enormi restrizioni od ampliamenti a seconda dell'informazione politica dominante. Esistono numerose varianti fra i due estremi: dall'anarchia, che vedendo nello Stato la personificazione della autorità lo ripudia, al moderno fascismo e nazionalsocialismo, che dello Stato fanno qualcosa di totale, che regola o per lo meno controlla gran parte della vita nazionale. Di ciò si deve tener conto anche in diritto penale, poichè accade che, seguendo il concetto dominante, si collochino fra i delitti contro lo Stato dei delitti politici che altrove vengono considerati altrimenti. Così troviamo ad esempio nel trattato di Holtzendorff [6]) comprese fra i delitti contro lo Stato le azioni che ledono i diritti dei cittadini o le relazioni con Stati esteri; delitti che nella nostra legislazione sono trattati a parte.

Secondo il nostro concetto democratico ed il testo del CPS, possiamo denominare Stato un certo territorio sottoposto ad autorità nominate in base ad una costituzione e che agiscono secondo le norme della costituzione stessa indipendentemente dall'estero. E' interessante notare che da questo concetto è esclusa l'idea di popolo, il quale è pertanto, secondo il parere unanime degli autori, uno dei fattori concomitanti alla formazione di uno Stato come oggetto di diritto. Accessoriamente vien considerata come Stato la sua attività costituzionale, sia nel campo interno che nel campo internazionale, la sua sovranità, i suoi confini e per ultimo i suoi emblemi.

Quanto più ci si fa dello Stato un concetto totalitario, tanto più vasta è la cerchia dei soggetti giuridici che concorrono alla sua definizione, poichè più vasta è la sfera delle sue azioni e della sua influenza. Quando lo Stato arrivasse a tutto dirigere ed a tutto controllare entro i suoi confini, qualunque infrazione alle leggi sarebbe un delitto contro lo Stato.

---

[4]) Kohler, Grundlegen des Völkerrechts, Stuttgart 1918, pag. 49.

[5]) G. Balladore-Pallieri, Diritto internazionale pubblico. Ed. Giuffré, Milano, 1938.

[6]) Holtzendorff, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, Berlin 1874.

Il Codice Penale Italiano (Codice Rocco) entrato in vigore il 1° luglio 1931 non parla di delitti contro lo Stato, ma di delitti contro la personalità dello Stato. Nel commentario di Saltelli e Romano - Di Falco è chiarito questo più ampio concetto di Stato come segue [7]). Lo Stato è una persona giuridica e pertanto ha una sua propria personalità. Consiste in una comunità politicamente ed in modo indipendente e permanentemente organizzata su un territorio determinato, con un Governo proprio e con mezzi adeguati alla conservazione dell'ordine pubblico e capace di assumere la responsabilità dei propri atti nelle sue relazioni con gli altri Stati. Lo Stato regola l'attività dei singoli per mezzo di norme di condotta e ne assicura incondizionatamente l'osservanza con la coazione. Lo Stato inoltre svolge una attività amplissima, sia per *assicurare la propria difesa* di fronte all'estero, sia per porre quelle condizioni che assicurino e promuovano il progresso sociale.

Queste premesse erano necessarie a meglio comprendere il concetto di delitto contro lo Stato.

II

Come si è già accennato in principio a questo paragrafo, il concetto di delitto contro lo Stato è dipendente dal vigente concetto di Stato. Gli sviluppi politici si riflettono nelle norme penali, mediante le quali lo Stato cerca di difendere la propria personalità. Tanto la monarchia dispotica che quella costituzionale, tanto il libero Stato democratico che la dittatura o l'aristocrazia si attrezzano senza tanti riguardi alla lotta contro l'avversario che minaccia il loro predominio [8]).

Secondo la vigente concezione totalitaria italiana dello Stato, ogni reato, quale violazione della volontà dello Stato stesso intesa a proteggere un interesse della comunità, un bene o interesse pubblico, ossia una condizione di vita o di sviluppo dell'aggregato sociale, costituisce offesa allo Stato e si concreta in un fatto colpevole che in ogni caso ha per soggetto passivo lo Stato. Questa definizione porta molto lontano e non può valere nell'attuale ordinamento sociale, politico e costituzionale della Svizzera. Noi dobbiamo limitarci a considerare delitti contro lo Stato i delitti che costituiscono attentato all'essenza ed alla sicurezza interna od esterna dello Stato, e cioè, secondo quanto accennato sotto I) in questo medesimo paragrafo, i delitti contro la costituzione e la sovranità dello Stato, contro il suo territorio, contro le sue autorità, ed infine contro gli emblemi che lo rappresentano.

[7]) Saltelli e Romano-Di Falco, Commento teorico-pratico del nuovo codice penale, Torino, UTET, 1931.

[8]) von Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, Berlin, 1903, pag. 532.

Gli autori tedeschi che hanno commentato i vari codici penali non hanno dato una definizione che esaurisca materialmente il problema del delitto contro lo Stato. Si ha l'impressione che, giunti a questo punto, essi si siano sentiti a disagio e siano passati direttamente alla trattazione dei singoli articoli del codice, non volendo o non potendo affrontare in merito una discussione di indole puramente teorica. Più esplicitamente si esprimono invece gli autori italiani, i quali, se pure giungono a conclusioni che vanno oltre il nostro concetto politico, vi arrivano però per vie scientificamente interessanti. Il codice del 1889 — dicono — fu creato sotto l'influsso delle teorie individualiste (influsso sotto il quale, come si vedrà più oltre, è stato creato anche il CPS). Pertanto il Codice abrogato limitò la protezione penale dello Stato soltanto a quegli interessi politici che concernono la sua sicurezza, cioè alla tutela della sua esistenza; garantita la quale, il cittadino può dedicarsi anche ad un'attività politica contrastante con i « legittimi » interessi dello Stato.

Il nuovo codice (Rocco) si è attenuto ad un principio che tutela più vasti e più attuali interessi dello Stato. Esso protegge infatti non solo la sicurezza dello Stato, e quindi la sua sola personalità giuridica, ma anche quel complesso di interessi politici fondamentali, di altra indole, rispetto ai quali lo Stato afferma la sua personalità. Questi interessi, che hanno il loro centro di irradiazione nella personalità giuridica dello Stato, riguardano la prosperità economica ed il miglior assetto sociale dello Stato e quel prestigio politico che spetta allo Stato in dipendenza della sua potenza.

Da questo concetto si spiega la locuzione « delitti contro la personalità dello Stato ». A questo proposito è altamente istruttiva la esposizione fatta dal prof. Rocco davanti alla Commissione ministeriale.

« La legge, disse egli, oggi parla di *delitti contro la sicurezza dello Stato.* Noi abbiamo detto *delitti contro la personalità dello Stato.* Vi è chi propone *delitti contro la Patria.* Ma è evidente che non si possono chiamare così, perchè, se commessi da stranieri, non sono più delitti contro la Patria. E' solo il cittadino il quale commette questi delitti che offende anche un dovere di fedeltà politica verso la Patria. Altri propone *delitti contro lo Stato;* ma anche i delitti contro la pubblica amministrazione, anche i delitti verso la amministrazione della giustizia sono delitti contro lo Stato, e allora, se vogliamo designare soltanto quei delitti contro lo Stato che offendono, non l'attività amministrativa o giurisdizionale dello Stato, ma lo Stato in sè stesso, in quelli che sono i suoi supremi beni ed interessi di carattere politico interno o internazionale, non possiamo dire *delitti contro lo Stato,* espressione troppo comprensiva. Restano due denominazioni: *delitti contro la personalità dello Stato* e *delitti contro la sicurezza dello Stato.* Il concetto di sicurezza è un concetto correlativo a quello di pericolo; quindi, dire delitti contro la sicurezza dello Stato implica il concetto della necessità di tutelare la

vita dello Stato contro quelle azioni che pongono in pericolo l'esistenza stessa dello Stato. Non altro. Ora è parso ai redattori del progetto che, allo stato attuale dell'evoluzione dei rapporti politici interni ed internazionali, non convenisse limitare la tutela penale alla sola esistenza dello Stato, ma si dovesse tutelare anche una quantità di altri interessi inerenti alla personalità dello Stato, come l'onore, il prestigio, la prosperità, la potenza dello Stato stesso. Pertanto si è creduto di dire *delitti contro la personalità dello Stato*. Lo Stato è infatti una persona in senso sociale, politico, giuridico ».

Coerentemente a questa teoria, cadono fra i reati contro la personalità dello Stato, in Italia, il disfattismo, l'attività antinazionale all'estero, l'attività sovversiva associata o di propaganda, ecc.

Vien fatto di domandarsi perchè la nostra legge svizzera non parla di *crimini o delitti contro la sicurezza dello Stato*, nel senso attribuito a questa espressione dal prof. Rocco, dato che gli articoli 265-271 CPS tutelano la vita dello Stato contro quelle azioni che pongono in pericolo la sua stessa esistenza. Esiste una improprietà o nell'intestazione del Titolo Tredicesimo del CPS (Dei crimini o delitti contro lo Stato e la Difesa Nazionale) o nell'intestazione del Capo Primo del Titolo medesimo (Crimini o delitti contro lo Stato), poichè la medesima denominazione (Crimini o delitti contro lo Stato) serve a designare e la generalità del reato ed un reato particolare. Lo spionaggio politico, il reato di appartenenza ad associazioni illecite e — sotto certi aspetti — lo spionaggio economico, costituiscono infatti attentati contro lo Stato piuttosto che reati contro la Difesa Nazionale.

A mio avviso, l'intestazione del Titolo Tredicesimo dovrebbe essere cambiata in: *Dei crimini e delitti contro la sicurezza dello Stato*, perchè gli art. 265-278 CPS difendono la vita stessa dello Stato. La Difesa Nazionale fa parte della sicurezza dello Stato, e come tale dovrebbe essere subordinata, non coordinata, nel Titolo del codice che protegge lo Stato dai reati che ne compromettono la sicurezza.

III

Il Codice Penale Svizzero del 21 dicembre 1937 annovera. fra i crimini o delitti contro lo Stato:

l'alto tradimento (art. 265);
gli attentati contro l'indipendenza della Confederazione (art. 266);
il tradimento delle relazioni diplomatiche (art. 267);
la rimozione di termini di confine pubblici (art. 268);
la violazione della sovranità territoriale svizzera (art. 269);
le offese agli emblemi svizzeri (art. 270);
gli atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero (art. 271).

Da notare che i reati di cui all'art. 266 non hanno ricevuto una denominazione collettiva soddisfacente. All'indipendenza della Confe-

derazione attentano, nella più vasta eccezione del concetto « indipendenza », tutti i reati degli art. 265-271. I reati dell'art. 266 stanno in una certa qual contrapposizione a quelli dell'art. 265. Nel testo tedesco il contrasto può venir reso con le parole « Hochverrat » e « Landesverrat ». La difficoltà di tradurre il concetto espresso dalla parola « Landesverrat », non più usata neanche nell'edizione tedesca, ha condotto all'attuale titolo marginale dell'art. 266.

Negli art. 265, 266 e 271 sono contenuti i principi fondamentali della protezione dello Stato, ai quali può essere ricondotta ogni altra disposizione che si proponga il medesimo scopo. Sicurezza all'interno; sicurezza dall'estero; sovranità.

Da quanto fin'ora esposto, risultano essere oggetto del presente studio quei delitti politici puri la cui criminalità è determinata dal pericolo in cui essi mettono l'essenza medesima dello Stato.

CAPITOLO SECONDO

Nozioni storiche, politiche e filosofiche

§ 3. Nozioni storiche

I

La Storia è intimamente legata allo Stato da un rapporto inevitabile: da una parte, lo Stato, nei suoi concetti fondamentali, è una funzione della Storia, e d'altra parte, la Storia medesima si è sviluppata in funzione del concetto di Stato.

Niente di strano dunque che della tutela dei diritti fondamentali dello Stato si siano occupati i legislatori fin dai tempi più antichi. Nel diritto romano incontriamo già un'ampia legge dovuta a Cesare sulla difesa interna ed esterna dello Stato: si tratta della *lex Julia majestatis*, la quale tende a reprimere la congiura, l'uso della violenza contro la cosa pubblica, l'incitamento alla sedizione, l'usurpazione, gli attentati contro il Capo dello Stato, i crimini di carattere militare, lo spionaggio e l'indebolimento della potenza o dell'influenza di Roma sugli altri popoli [1]).

Ai colpevoli di tutti questi reati era comminata l'« *aquae et ignis interdictio* ». In generale, l'agente che avesse perso la vita compiendo un delitto, « *integri statut decedit* », purgando con la morte la mala azione. Il *majestatis reus*, invece, anche dopo morto doveva scontare la pena nella persona dei suoi successori o con la sua eredità.

Verso la fine dell'impero e con l'invasione dei barbari, la solidità dello Stato venne gravemente scossa. Tutti i malcontenti si ribellavano facilmente e volontieri. Si spiega perciò perchè gli ultimi imperatori abbiano dovuto emanare pene ancor più severe e talvolta crudeli. Così ad esempio Arcadio ed Onorio emanarono una legge

[1]) Molti frammenti di questa legge ci sono tramandati da Ulpiano, D. XLVIII, 4 ad l. Jul. maj.. 1 e segg. — Cfr. Knitschky, Das Verbrechen des Hochverrates, Jena, 1874, contenente una vasta esposizione storica. Un lavoro completo sulla legislazione romana di tutela dello Stato anteriore a Cesare è la diss di C.F. Dieck (Halae, MDCCCXXI): Disquisitio historica de crimine majestatis apud romanos inde a primis temporibus usque ad legem Juliam majestatis.

secondo la quale i rei di delitto majestatico venivano torturati alla ruota, spogliati dei loro averi, il loro ricordo veniva maledetto ed i loro figli erano macchiati di infamia e di eterna vergogna.

Secondo Feuerbach [2]) questa legge non venne sempre osservata, almeno per quanto riguarda la punizione del traditore. Egli ritiene piuttosto che in Oriente la pena sia stata arbitraria, consistendo a volte nell'espulsione, nell'esilio o nella confisca dei beni, a volte nella perdita della vista, a volte in altre varie punizioni. Ciò risulterebbe anche dalle memorie di Anna Comnena. Alcuni aristocratici avevano cospirato contro la vita del di lei padre, l'imperatore Alessio Comnene, e per poco non erano riusciti nel loro intento. Alcuni di essi vennero puniti con la confisca dei beni e con l'esilio; due altri, i fratelli Anemas, vennero puniti nel modo seguente: i loro capelli vennero rasati, le barbe vennero strappate, e così conciati vennero condotti sulla piazza del mercato, ove subirono l'acciecamento, a dorso di bue, coperti di pelli di pecora, mentre dei servi danzavano loro intorno cantando canzoni ingiuriose.

Il commento di Feuerbach è una frecciata contro « una pena fra le più sconsiderate e le più inutili: si vede bene che il sacro impero era ricaduto in infanzia e cominciava a giuocare ».

II

Anche nel diritto germanico troviamo fin dall'antichità accenni alla tutela dello Stato. Tacito informa nel cap. 12 della sua Storia che i Germani « *proditores et transfugas arboribus suspendunt* » [3]).

I primi documenti nel medioevo sono costituiti dalle *leges barbarorum*, nelle quali i delitti contro la comunità sono considerati dal punto di vista dell'infedeltà al re e vengono ricollegati ad altre offese di relazioni personali di fiducia. Perciò chi aveva infranto il *sacramentum fidelitatis* non veniva giudicato secondo la legge popolare, ma « *secundum nostram* (del re) *voluntatem et potestatem* » (capitolare dell'818). Per questi reati si sviluppò così un nuovo diritto, il diritto regio [4]). Questo fatto si spiega quando si tenga presente la crescente potenza dei re, i quali passavano gradatamente dal regime elettorale al regime dinastico, ed anche si imponevano agli altri uomini liberi per la loro posizione nell'esercito, del quale, con l'insieme dei prìncipi, formavano il nucleo principale, il nòcciolo. Così si spiega inoltre come gli uomini liberi passassero dalla reale indi-

[2]) Feuerbach, Philosophisch-juridische Untersuchung über das Verbrechen des Hochverrates, Erfurt, 1798. Si deve tener presente che alla fine del XVIII sec. e principio del XIX si delinea la grande riforma della politica penale e che gli scritti di questo periodo sono improntati al nuovo spirito (Filangeri, Beccaria).

[3]) Sul significato di proditor si è accesa una vivace discussione. Cfr. Knitschky, op cit., pag. 35.

[4]) Fehr, Deutsche Rechtsgeschichte, Berlin, 1925, pag. 31.

pendenza alla sudditanza, dalla quale il re esigeva fedeltà, anche se non nel senso medesimo in cui l'esigeva dai suoi aiutanti [5]). In conseguenza di ciò le azioni contro di lui dirette rivestivano la natura di infrazioni a questa fedeltà.

Tra le infedeltà così intese si trovano citate nelle fonti principalmente: l'uccisione del proprio signore [6]), l'abbandono dell'esercito [7]), l'abbandono del paese [8]), l'intelligenza col nemico [9]), la cessione di città [10]) e la divulgazione di regi segreti [11]). Tutte queste azioni costituiscono attentati diretti contro la sicurezza esterna dello Stato; attentati contro la costituzione non vengono menzionati, e ciò si spiega con la semplicità delle relazioni di diritto pubblico allora vigenti. La concezione di infedeltà al signore come determinante del reato si mantiene per alcuni secoli. Ancora nello « Sachsenspiegel » e nello « Schwabenspiegel » troviamo ripetuto questo concetto, dato che i reati di diserzione dall'esercito vengono puniti perchè rappresentano una infedeltà al proprio signore, non un attentato alla sicurezza dello Stato. Questo è uno dei motivi per i quali le pene comportavano il disonore e la perdita dei diritti feudali, ma non punizioni corporali.

Carlo Magno si serve nei suoi capitolari dell'espressione « *reus majestatis* ». Così anche Federico Barbarossa, il quale in una relazione datata dall'anno 1162 riferisce che i Milanesi sconfitti andarono da lui « *majestatis nostrae reos se esse profitentes* ». Anche Enrico di Sassonia e di Baviera, l'acerrimo nemico del Barbarossa, detto il Leone, venne nel 1180 condannato dal suo avversario « *praecipue pro evidenti reatu majestatis* ».

Fino a questo momento, la concezione del delitto e della relativa pena sono prettamente germaniche. Gradatamente vengono però introducendosi caratteri romani, come si comincia a notare con evidenza nella condanna di Giovanni di Svevia, detto il Parricida: il patrimonio suo e quello dei suoi complici viene confiscato in modo che, secondo la dottrina del diritto romano, gli effetti di questa pena siano retroattivi fino al momento in cui i rei hanno preso la loro decisione delittuosa. Espressamente poi vien riconosciuta la validità del diritto romano nell' *Edictum de crimine lesae majestatis*, dell' imperatore Enrico VII (1313).

Nella legislazione penale di Carlo V vengono puniti quali crimini majestatici gli attentati diretti non solo contro la persona dell'imperatore, ma anche quelli contro la persona dei signori *(Landesherren)*. Se il delitto veniva considerato propriamente come tradimento, il reo

---

[5]) Cfr. Fehr, luogo citato, e l'introd. storica di Knitschky, op. cit.
[6]) L. Alamann., XXIV.
[7]) Cap. Ticinense, a. 801, c. 3.
[8]) Editto di Rotari, 3.
[9]) L.Alamann., XXV.
[10]) L. Baiuv., T. II, c. 1, § 3.
[11]) L. Rachis, 8.

veniva squartato *(Constitutio Criminalis Carolina*, art. 124); per provocazioni alla rivolta era prevista semplicemente la pena di morte (idem, art. 127).

Sotto l'impero del diritto comune si applicarono ai colpevoli di delitto majestatico pene raffinatamente crudeli: lo squartamento, il trattamento con ferri roventi, ecc. « Volevano che il condannato venisse trascinato alle forche a coda d'asino, o strappandogli di dosso le carni con ferri roventi; anzi era uso comune di farlo a brani ancora vivo, e appenderne i quarti nei siti più frequentati della terra in cui aveva commesso il delitto » [12]). La pena colpiva anche il semplice proposito criminoso: *in crimine majestatis punitur affectus etiam non sequuto effectu* [13]).

Sulla fine del secolo XVIII, sotto l'influsso di quelle nuove correnti del pensiero filosofico politico che ricordano i nomi di Montesquieu, Feuerbach, Filangieri, Beccaria, una revisione del regime penale dei delitti contro lo Stato s'impose; si proclamò la non punibilità del mero pensiero criminoso, si resero meno atroci le pene (leggi di Maria Teresa, Giuseppe II, Pietro Leopoldo). Si giunse, con il trionfo delle idee demo-liberali, ad eccessi di natura sentimentale; gli interesssi politici dello Stato, per essi, non ebbero nella legge penale adeguata tutela [14]).

Il ritorno di un'altra specie di assolutismo, il totalitarismo, ha riportato, nei nuovissimi tempi, ad una più severa valutazione dei delitti contro lo Stato, avendo attribuito all'organizzazione statale un ruolo di primo piano nella vita sociale.

Questa breve rassegna storica ha confermato quanto già si è asserito precedentemente, che cioè la nozione di delitto contro lo Stato e le conseguenti norme penali sono una funzione del vigente concetto di Stato; sono cioè, in ultima analisi, un'espressione di pensiero politico.

III

Fino al 1798, la Svizzera non ebbe un codice penale scritto d'una certa ampiezza; solo la rivoluzione elvetica condusse all'accettazione del diritto penale rivoluzionario francese [15]). Il timore di una controrivoluzione, avendo indicato la necessità di una legge per la protezione dello Stato, indusse alla trascrizione pura e semplice di diritto straniero nel codice penale elvetico del 1799, il quale individuò per la prima volta la cerchia dei delitti contro lo Stato, rivelandosi ferreo figlio della repubblica militare francese. Solo pochi anni dopo, nel

---

[12]) A. Pertile, Storia del diritto italiano, vol. V, Storia del diritto penale, II ed., Torino, 1892.

[13]) Farinacius, De crimine lesae majestatis ,CXII, 6.

[14]) O. Vannini, Delitti contro la personalità internazionale e interna dello Stato, in EI.

[15]) Lüthi, Zum Staatsschutz in der Schweiz, Bern, 1939.

1802, il giudice zurighese von Knonau diceva della legge sui delitti contro lo Stato: « Tutti questi articoli, che parlano quasi esclusivamente di morte e la cui stretta applicazione avrebbe condotto i giudici a delle mostruosità, desolando intere regioni, portano visibilmente il marchio dell'epoca rivoluzionaria ».

Con la caduta dell' Elvetica (1803), la legislazione penale ritornò di competenza dei Cantoni; per tutta la prima metà del XIX sec., d'altronde, quasi tutta la legislazione è di competenza cantonale. Ma fino al 1850 solo una dozzina di Cantoni avevano usato della loro facoltà emanando una legislazione penale. Contemporaneamente si sviluppava però già un diritto penale comune a tutti i Cantoni, in materia militare (legislazione penale militare del 1812-18).

Nel codice penale per le truppe federali del 1837, sotto il titolo « del tradimento » veniva già considerato un caso di alto tradimento, cioè l'attentato contro la costituzione; ma una trattazione organica dei delitti contro lo Stato venne raggiunta soltanto con il codice penale federale del 4 febbraio 1853. L'antico codice penale militare è stato sostituito con quello, tuttora vigente, del 1927, mentre il codice penale federale vien rimpiazzato, a partire dal 1° gennaio 1942, col codice penale svizzero del 1937.

La legge del 4 febbraio 1853 tratta degli attentati contro lo Stato in tre Titoli: il primo riguarda gli attentati contro la sicurezza esterna della Confederazione e la posizione di questa in relazione con gli altri Stati; il secondo riguarda attentati contro Stati esteri; il terzo gli attentati contro la costituzione e contro l'ordine interno della Confederazione. Quantunque lungi dalla perfezione, la legislazione del '53 rappresenta un'ottima conquista nel campo del diritto penale svizzero. Si pensi alle difficoltà che si potevano incontrare verso la metà del secolo scorso a voler dare una legge penale ad uno Stato di fresco rinnovato nelle sue istituzioni e senza alcun precedente o esperienza in materia. Il codice che entrerà in vigore nel 1942 ha richiesto cinquant'anni di lavoro; quando invece nel maggio del 1852 venne affidato al prof. Rüttimann, di Zurigo, l'incarico di elaborare una legge penale, gli furono concesse due sole settimane di preparazione. Come tutto materiale, il progettista aveva a disposizione unicamente il codice penale militare del 1851 ed il codice penale del Canton Zurigo, del 1835.

Le comprensibili manchevolezze che un'opera, per quanto egregia, doveva trar seco in conseguenza della breve preparazione, e le necessarie integrazioni per mantener attuale una legge invecchiante, hanno indotto a molte modificazioni ed aggiunte al codice del 1853. Per quanto riguarda i delitti contro lo Stato, sono da notare le seguenti aggiunte o complementi:

Il *30 marzo 1906* l'assemblea federale, su proposta del Consiglio federale, decretava di aggiungere al codice penale federale un Titolo Terzo bis che contemplava l'incitamento a commettere delitti anarchici. Era il momento in cui, specialmente in Russia, si preparava la rivoluzione. Gli agitatori pullulavano, preparando all'estero gli attentati con-

tro la loro madre patria; il loro esempio era contagioso, ed anche sul territorio della Confederazione si ebbero attentati anarchici (si ricordi il crimine commesso dal Luccheni nel 1898 a Ginevra). Con la nuova legge venne comminata la prigionìa non solo a chi avesse commesso delitti anarchici o a chi avesse dato istruzioni per commetterli, ma financo a chi avesse fatto pubblicamente l'apologia di delitti di tal genere, nella intenzione di incitare altri a commetterli.

Il *27 maggio 1938* sempre contro la propaganda sovversiva, il Consiglio federale decretò la confisca di tutti gli oggetti importati nella Svizzera che possono servire alla propaganda comunista, anarchica, antimilitare e antireligiosa. Il pericolo sovversivo indusse il Consiglio federale ad emanare, ancora il *6 agosto 1940*, un decreto vietante al partito comunista, alle sue organizzazioni ausiliarie o connesse ed ai gruppi anarchici affiliati alla quarta internazionale (trotzkisti) di esercitare qualsiasi attività. Già il *4 dicembre 1939* era stata vietata nell'esercito la propaganda contraria all'ordine pubblico. Infine, l'ultimo passo in questa direzione è stato compiuto dal Consiglio federale il *26 novembre 1940* con l'emanazione di un decreto che dichiarò decaduti i mandati dei deputati comunisti che ancora siedevano nei vari parlamenti cantonali e comunali.

Per proteggere la democrazia, dogma politico della Confederazione, da qualunque estremismo, il Consiglio federale decretò il *5 dicembre 1938* la punibilità di chiunque commettesse atti diretti a sovvertire l'ordine fondato sulla costituzione e di chiunque, pubblicamente ed in modo sistematico, esponesse a disprezzo i principi democratici fondamentali sui quali poggiano la Confederazione ed i Cantoni.

Già nel 1918 ed al medesimo scopo era stato emanato un « decreto concernente misure da adottarsi da parte dei governi cantonali per il mantenimento dell'ordine e della quiete » ed un'« ordinanza concernente misure contro la minaccia e l'attentato alla sicurezza interna della Confederazione ». Ancora a questo scopo venne decretato il *9 luglio 1940* il controllo delle assemblee politiche, con la specificazione che la autorizzazione di tener assemblee o altre manifestazioni deve venir negata quando è presumibile che l'assemblea o manifestazione siano tali da indebolire o da mettere in pericolo l'indipendenza del paese di fronte all'estero, la salvaguardia della sicurezza interna e il mantenimento della neutralità della Confederazione.

Oltre al codice penale federale del 1853, il punto di partenza per molte di queste leggi, specialmente per quelle emanate in tempo di guerra, è dato dai decreti federali sulle misure da prendere per la protezione del paese e per il mantenimento della sua neutralità; uno di questi decreti è del 3 agosto 1914, il secondo, attualmente valido, è del 30 agosto 1939.

Nella storia della repressione dei delitti contro lo Stato in Svizzera è importante la data del *21 giugno 1935*, giorno in cui venne emanato il decreto federale « per garantire la sicurezza della Confederazione ». Questo decreto mira a colpire coloro i quali compiono atti ufficiali per conto di uno Stato estero senza autorizzazione, e

coloro i quali esercitano un servizio di informazioni (spionaggio) politiche, economiche o militari a profitto dell'estero. Il testo degli art. 1 - 4 di questa legge, gia accettata dal Consiglio degli Stati il 18 giugno, venne su proposta del Consiglio medesimo, il giorno seguente, incorporato nel progetto di codice penale svizzero. L'art. 1, di carattere generale, venne incluso come art. 271 del codice penale in coda ai crimini o delitti contro lo Stato; gli art. 2, 3 e 4, concernenti reati speciali, costituiscono come art.272, 273 e 274 la sezione dei delitti di spionaggio nel codice penale svizzero.

§ 4. Nozioni politiche

I

La legislazione penale è sovente uno specchio della forma politica e sociale del popolo che l'ha eretta a sua protezione. Possiamo porci la domanda di carattere generale: chi o che cosa devono in primo luogo difendere le norme di diritto penale?, per sapere quale sia secondo la concezione predominante l'oggetto primo di tutela, sul quale è fondato tutto l'organismo. Lo Stato, la società, il popolo, i valori spirituali, i beni materiali, l'individuo sono altrettanti oggetti che necessitano di una protezione. Si tratta di stabilire fra questi oggetti un nesso, una relazione.

Se confrontiamo il Codice penale svizzero con il Codice penale italiano, balza evidente una differenza fondamentale sotto questo punto di vista. Là ove vengono trattati i singoli reati e comminate le relative pene, il CPS tratta in primo luogo delle offese contro la persona ed i beni dell'individuo. L'atmosfera democratica in cui questa legge ha avuto campo di svilupparsi, ha posto tutta la sua costruzione su una base individualistica (cfr. pag. 19). L'individuo è considerato come la prima cellula vitale che dev'essere protetta: dai delitti che ne compromettono la persona ed i beni, a quelli che ne minacciano l'onore e la libertà, la legge svizzera passa ai delitti che attentano alla famiglia, poi allargando la cerchia giunge ai delitti contro il pubblico in generale per sfociare infine nei delitti contro lo Stato ed i suoi attributi.

Esattamente al contrario nella legge italiana. Ivi troviamo al primo posto i delitti contro la personalità dello Stato, all'ultimo i delitti contro la persona ed il patrimonio del singolo individuo. Lo Stato, che gode di personalità sociale e politica oltre che giuridica, è coerentemente a questa concezione primo oggetto di difesa. Tutto quanto appartiene a cerchie più ristrette (società, famiglia, individuo) può venir protetto solo in quanto sia completamente tutelato lo Stato medesimo, il cui essere è sicurezza per quanto è a lui subordinato.

Le nuove disposizioni penali germaniche mettono in prima linea la difesa del popolo [1]). Significativa è la denominazione dei commentari: *Strafgesetzbuch des deutschen Volkes.* In *primis*, lo Stato, quale suprema espressione ed affermazione della volontà del popolo e quale garanzia del suo essere e del suo divenire. Concetto dunque non molto divergente da quello italiano, ed il cui contrasto con quello svizzero molto suggestivamente ha descritto il prof. Klee: « *Man kann das neue deutsche Strafschutzsystem mit einer auf dem breiten Fundament des Volkschutzes ruhenden Pyramide vergleichen, die in die Spitze des Schutzes der Einzelnen ausmündet — das System des schweiz. StrGB gewährt dagegen das Bild eines von dem Brennpunkt des Individualschutzes ausstrahlenden, immer mehr in die Breite gehenden Lichtkegels* » [2]).

Non si può dire quale di queste costruzioni sia la migliore: ognuna è ottima in relazione alla concezione politica che ha presieduto alla sua determinazione. E' perfettamente logico che in regime democratico l'individuo, l'uomo con tutti i suoi diritti, goda di una protezione che gli è dovuta prima che a qualunque altro oggetto; e che lo Stato, subordinato alla sovranità dell'insieme degli individui cittadini — del popolo — goda di protezione solo in quanto sia precedentemente tutelato l'individuo. In un regime invece dove « lo Stato, prima ancora di essere potere legislativo, esecutivo, giudiziario, *è se stesso;* pensa, concepisce, vuole se stesso, predeterminando i suoi fini e il sistema dei medesimi » [3]) è ovvio che nessun altro organismo possa logicamente essere tutelato se non siano prima salvaguardati l'esistenza e gli interessi dello Stato, la cui prospera continuità è sola garanzia di una prospera continuità dei cittadini — degli individui.

Queste osservazioni sono di carattere puramente teorico e dottrinale, giacchè praticamente non ha grande importanza il posto occupato nella legge dagli articoli che riguardano un determinato oggetto. L'essenziale è che, nel caso particolare, siano previste le norme penali per reprimere attentati diretti contro l'essenza dello Stato, che cioè lo Stato venga riconosciuto come oggetto di difesa. Con ciò non si riconosce ancora allo Stato il diritto di difendersi contro l'avversa volontà degli individui cittadini. Si tratta in quest'ultimo caso di un problema complesso, che verrà trattato più oltre. Qui venga ancora accennato, dopo che si è detto della posizione dello Stato nel sistema penale, alla posizione dei singoli reati contro lo Stato nel complesso di norme che proteggono lo Stato stesso.

Nel CPS ci si è attenuti ad una graduatoria delle azioni delittuose determinata dalla loro importanza, riguardo cioè alla ripercussione che

---

[1]) Cfr.: VO zum Schutze des deutschen Volkes, vom 4. Februar 1933; VO zum Schutz von Volk und Staat, vom 28. Februar 1933; Gesetz zum Schutz des deutschen Blutes und der deutschen Ehre, vom 15. September 1935.

[2]) Da uno studio comparativo tra il Codice penale germanico ed il CPS, del prof. Klee, in Deutsches Strafrecht, Heft 4 - 5 (April - Mai 1939).

[3]) S. Panunzio, Teoria generale dello Stato fascista, Cedam, Padova, 1939. p. 121.

esse possono avere sull'insieme dello Stato. Vengono puniti in prima linea i delitti contro la costituzione, la quale è alla base stessa dello Stato democratico nella concezione svizzera. La costituzione, depositaria della suprema volontà direttiva del popolo sovrano è come il centro di gravità dello Stato e non può essere toccata, all'infuori che per le vie da lei stessa indicate, senza che tutto lo Stato nel suo complesso politico e sociale non ne risenta un forte contraccolpo. Seguono, nel medesimo articolo, i delitti contro le autorità politiche costituzionali e i delitti contro il territorio, e nell'articolo seguente i delitti contro l'indipendenza della Confederazione. Nei quattro articoli che seguono (V. § 1, III) sono trattati dei delitti che possono essere messi in relazione con quelli di cui agli articoli 265-266. L'art. 271 protegge infine le caratteristiche giuridiche dello Stato, proibendo che sotto l'impero di un altro spirito e di un'altra legislazione vengano compiute azioni senza sua autorizzazione per una volontà che non sia la sua, la volontà cioè di uno Stato estero.

Altrove si sono seguiti altri criteri. Niente di strano che nelle monarchie assolutistiche si siano considerati in prima linea i delitti contro il capo dello Stato, i delitti di lesa maestà *(Majestätsbeleidigung)*, in quanto il capo dello Stato personifica l'autorità e la potenza dello Stato stesso (si ricordi il detto di Luigi XIV: *l'Etat c'est moi!*), specialmente là ove a motivi politici si uniscono motivi d'indole religiosa. Così anche nella giovane repubblica cinese, alla ripartizione dei delitti contro lo Stato in delitti contro il presidente della repubblica, delitti contro la sicurezza interna e delitti contro la sicurezza esterna dello Stato [4]) non deve essere stato estraneo un residuo del timore e del rispetto che circondavano il capo dello Stato nel precedente impero teocratico.

In ogni legislazione, se pure con criteri sistematici differenti, si è dunque provveduto ad inserire delle norme per la protezione dello Stato e dei suoi istituti. Per ritornare al punto di vista democratico svizzero, dobbiamo ammettere che, essendo il popolo sovrano, sia normale che il popolo stesso preveda nelle sue leggi la difesa dello Stato così come l'ha voluto nella Costituzione. Talvolta però è lo Stato che emana attraverso i suoi organi diretti delle norme a sua tutela, senza chiedere il consenso del popolo.

II

Lo Stato assolutistico, totalitario, che si fonda sul diritto creato dalla forza, è persona giuridica e politica, rispetto alla quale la persona dei singoli cittadini, e l'insieme dei cittadini, la persona morale del popolo, si trovano in rapporti non di coordinazione, ma di subordinazione. Lo Stato costituzionale democratico, come quello svizzero,

[4]) Projet de code pénal de la République de Chine, Pékin, 1920.

si fonda invece sul diritto creato dal libero consenso dei cittadini ed è subordinato al sovrano — al popolo; è l'ordinamento che il popolo si è dato per la sua attività ed il suo sviluppo. Che dunque in questo caso, fra le norme che devono proteggere i suoi beni, il popolo sovrano inserisca norme per la tutela dello Stato, è conseguenza naturale della sua facoltà di legiferare. Le norme che tutelano lo Stato sono espressione della volontà popolare intesa a garantire l'esistenza e l'attività dell'istituto da essa voluto.

Se ora questa volontà venisse a mancare, se il popolo volesse darsi un altro ordinamento, sia mutando la costituzione, sia assoggettandosi con una parte del territorio ad un altro Stato, sia chiamando un altro Stato ad esercitare il potere su tutto il territorio, è lo Stato primitivo legittimato ad opporsi con i mezzi che sono a sua disposizione a questa nuova volontà del popolo?

Distinguiamo tra il punto di vista teorico ed il punto di vista pratico.

Dal punto di vista teorico infatti questo problema è di difficile e contrastata soluzione. A prima vista sembra doversi legittimare lo Stato in questo senso. Quando infatti i cittadini intendono mutare il loro ordinamento, lo possono fare per vie legali, per le vie cioè da essi stessi fissate nella costituzione; riformando secondo i principi da essa stabiliti si rimane nell'ordine legale e non si commette delitto contro lo Stato. A ciò occorrono però due premesse: che si tratti di uno Stato a costituzione democratica, e che vi sia una maggioranza di cittadini concordi nella volontà di mutamento. Se lo Stato non è infatti a costituzione democratica, egli si trova — come già si è detto — un grado al di sopra dei cittadini e del popolo (che non è sovrano), e non deve attingere da essi l'autorizzazione di difendersi, poichè da essi non ha attinto quella di esistere. Quando invece lo Stato sia a costituzione democratica, un mutamento è compatibile solo se la maggioranza dei cittadini vi siano favorevoli. Come si deve computare la maggioranza? Non è sempre possibile, per ovvie ragioni, ricorrere alla consultazione diretta del popolo; e non è sempre detto che una maggioranza numerica presupponga anche una supremazia di ideali, di capacità e di potenza. Queste doti possono anzi essere molto probabilmente più acuite in una piccola élite. E' giusto che di esse non si debba tener conto per una semplice, talvolta piccola differenza di cifre che può risultare da una consultazione schematica del popolo? Quando dunque, in tempi particolarmente movimentati, lo Stato emana delle leggi per la sua protezione, come per esempio i decreti promulgati dal Consiglio federale in numerose occasioni durante questi ultimi anni, può lo Stato stesso ritenere con sufficiente certezza di assecondare la parte più importante di popolo per numero o per comprensione della materia?

Si obbietterà che là ove il popolo è sovrano, non gli mancano i mezzi per far valere la sua volontà e per farla prevalere a quella dello Stato, per esempio facendo uso nei termini legali del diritto di referendum. Ma noi sappiamo che mediante la clausola d'urgenza il Consiglio federale può far entrare immediatamente in vigore una legge o

un decreto, a maggior forza una legge o un decreto il cui oggetto sono la sua stessa conservazione o la conservazione dei sui istituti fondamentali. Il fatto ha già formato oggetto di discussione durante una causa che verteva sull'ordinanza del Consiglio federale dell' 11 novembre 1918 [5]), la quale disponeva al suo art. 10: « questa ordinanza entra subito in vigore ». Il Tribunale militare di Cassazione ha espresso nei motivi la sua opinione nel modo seguente: « risulta che il Consiglio federale *voleva far entrare in vigore l'ordinanza nel momento stesso in cui veniva decretata e senza attendere l'adempimento di qualsiasi formalità.* Ciò corrispondeva alla straordinaria urgenza delle circostanze, poichè dovevasi impedire l'attacco direttamente minacciato dell'ordine giuridico ». In queste circostanze, l'organo dello Stato che emana la legge sa di difendere la sua esistenza così come la *voleva* il popolo; non può però sapere se così tuttora lo *vuole* il popolo. Dal punto di vista teorico, dunque, la domanda posta in principio alla discussione rimane insoluta.

Ciò che fa pendere la bilancia in favore del diritto all'autodifesa dello Stato sono invece le considerazioni di ordine pratico. Nel dubbio, è infatti lecito presupporre che la maggioranza sia favorevole, ed in tempi torbidi, quando non esista una prova positiva del contrario, lo Stato può ritenere di esistere così come l'ha voluto e tuttora lo vuole il popolo. Appoggio pratico ancor più importante è il seguente: che il nuovo ordine di cose che vuole imporsi violentemente, la rivoluzione, adotterebbe in sua difesa delle misure forse ancor più rigide di quelle che lo Stato pone a sua tutela. Secondo la dottrina fascista, infatti, che è dottrina rivoluzionaria, « se lo Stato pienamente formato ha il diritto elementare e più ancora il dovere essenziale di difendersi contro tutti gli attentati, vieppiù ed a maggior titolo ha il diritto ed il dovere di difendersi contro tutti gli attacchi, gli assalti ed i ritorni offensivi contro-rivoluzionari lo Stato in formazione, e cioè la Rivoluzione. Una rivoluzione invero che non si difende contro la controrivoluzione è una contraddizione logica, come dire la vita che non vuol vivere e dimentica e perde la volontà di vivere, un assurdo morale e giuridico, una suprema immoralità. La rivoluzione ha, a sua volta, di fronte a se stessa, allo spirito e alla storia, i suoi supremi ed inviolabili doveri, *e sopra tutto il diritto e il dovere di difendersi*, mercè anche, nell'estrema ipotesi, il rigore delle leggi e delle sanzioni penali eccezionali, che dànno luogo appunto al concetto della giustizia penale eccezionale e straordinaria » [6]).

Se dunque è prevedibile che il futuro stato di cose impedirebbe con misure energiche un ritorno alle circostanze anteriori, non curandosi a sua volta della volontà del popolo, lo stato di cose presente può, ove ricorrano gli estremi « della straordinaria urgenza delle circostanze

---

[5]) Ordinanza del C. F. contro gli attentati alla sicurezza interna della Confederazione. La causa si trova nel Repertorio di Giurisprudenza patria, serie quarta, vol. IV, pag. 448.

[6]) S. Panunzio, op. cit., pagg. 79, 80.

e della necessità di impedire l'attacco direttamente minacciato dell'ordine giuridico », emanare misure per la tutela del suo essere e farle entrare immediatamente in vigore senza andare ad indagare sulla vera volontà del popolo.

La giustificazione di questo operato è, ripeto, di ordine pratico, non di ordine teorico.

III

I delitti contro lo Stato presentano questa straordinaria proprietà: che, dal momento in cui si compiono interamente, vengono cioè consumati completamente con la realizzazione della volontà degli agenti, cessano di essere dei delitti, o per lo meno di essere perseguiti dalla legge come tali. Si assiste cioè al fenomeno seguente: il delitto nella sua fase preparatoria viene perseguito; il delitto compiuto con successo non è perseguito, mentre lo è, e severamente, il delitto compiuto senza successo. Sembra dunque dominare una concezione direttiva penale contraria a quella che regge la maggior parte degli altri delitti. Così anche l'on. Favarger, in seno al Consiglio Nazionale [7]): « *Le délit est consommé et réussi et alors c'est pour ses auteurs la parfaite impunité; c'est le succès; c'est peut-être même la gloire, et ceci est particulier à un délit de ce genre qui doit être réussi pour supprimer toute espèce de pénalité* ».

Secondo taluni, si deve dedurre da questo stato di cose che il momento decisivo del reato stà nel suo successo. E' una dottrina paradossale, in quanto il reato cesserebbe di esser tale dal momento in cui avesse il suo completo compimento; da quando cioè l'offesa raggiunge la sua massima intensità — secondo i partigiani di questa teoria — cesserebbe in quel medesimo momento di essere offesa. In questo senso si esprime per esempio Schnorf [8] fondandosi su Schindler [9]). Egli limita le sue affermazioni al particolare reato di alto tradimento, ma si possono estendere, per analogia, a tutti gli altri delitti contro lo Stato. Questo genere di delitti può consumarsi con una certa giustificazione interna, dice, quando in caso di successo offre garanzia di un rilevante miglioramento delle condizioni dominanti. E' il risultato che decide se questo sia il caso — in modo limitato ed indifferenziato. L'alto tradimento compiuto con successo — ed anche i delitti che attentano alla indipendenza ed alla sovranità dello Stato, aggiungo — non sono di per sè prova di una più alta concezione etica o di un migliore ordinamento. Ma sono di regola le caratteristiche di una più grande vitalità e di una più grande forza. Questi due momenti costituiscono per la costruzione del diritto e dello Stato due premesse necessarie quanto

[7]) Boll. Sten. Cons. Naz. Sess. Inv. 1929, pag. 537.
[8]) Schnorf, Der Hochverrat im Schweiz. Recht, Diss. Zürich 1935, pag. 4.
[9]) Schindler, Verfassungsrecht und soziale Struktur, Zürich 1932.

l'etica e l'ordinamento. Continuando di questo passo conclude Schnorf: Da questo punto di vista il successo esterno del delitto costituisce anche una certa giustificazione interna. Ma fin che il successo non è raggiunto, non si ha ancora una prova che l'impresa contribuirà realmente a migliorare uno dei momenti della situazione esistente. Risultato tangibile del delitto non riuscito è soltanto l'esposizione a pericolo dell'ordine esistente.

Non mi sembra che si possa accettare questa spiegazione. Un miglior risultato si può ottenere, a parer mio, partendo non da un momento esterno, il successo dell'impresa, ma da un momento interno, la volontà degli agenti.

Chi si accinge a commettere un delitto contro lo Stato desidera mutarne con mezzi illeciti la costituzione, o rovesciarne le autorità, o separarne parte del territorio, o sottometterlo all'autorità politica od economica altrui, o mutarne l'indirizzo politico, ecc., comunque tende sempre ad apportare un mutamento ad uno o più fattori costituenti, essenziali, dello Stato. Alla volontà di quello tende a sostituire, su uno o più punti, la volontà sua particolare. Compiuto il crimine, o lo Stato può arrestarne le conseguenze e riesce a difendersi, a salvare la sua integrità: in questo caso punirà gli agenti che l'hanno messa in pericolo; o non riesce a difendersi dalle conseguenze e soccombe. Al suo posto si forma un altro Stato che differisce dal precedente per la costituzione, o per le autorità, o per il territorio; oppure non si forma un nuovo Stato, bensì quello oggetto dell'attentato viene incorporato in un altro, e scompare dunque politicamente. Quello che importa di rilevare è che la volontà dello Stato offeso cessa di esistere o non può più esercitarsi, e che la volontà predominante nel nuovo stato di fatto è quella degli offensori dell'ordine precedentemente dominante, volontà che non può dunque intendere a punire gli attentatori, i colpevoli stessi.

Riassumendo, si può dire che il successo del delitto contro lo Stato protegge gli autori del delitto stesso dalle conseguenze penali della loro azione perchè la legge non è più la medesima, oppure perchè il giudice non ha interesse ad applicarla, dato che l'azione concordante con la volontà del legislatore non costituisce più reato.

Rimane ora da considerare il caso in cui un primo attentato non riesca subito ad estinguere la volontà dello Stato ed a sostituirvi una nuova volontà, ma soltanto venga raggiunto questo risultato dopo ripetuti analoghi tentativi. Come dovranno essere considerati gli agenti dei tentativi falliti? Fino a quando persiste il dominante stato di cose, essi dovranno senz'altro essere considerati alla stregua di colpevoli. Trionfando la nuova volontà sorge un dilemma. Secondo la dottrina del risultato (cfr. Schnorf), la quale ha come fondamento che il fine giustifica i mezzi, gli agenti cesserebbero, dal medesimo istante in cui l'attentato ha dato il risultato voluto, di essere dei colpevoli; e infatti è diffusa la procedura di riabilitazione delle « vittime » di non riusciti attacchi allo Stato allorquando in procedere di tempo altri porta a

compimento l'impresa con migliore risultato [10]). Secondo la nostra opinione, fondata sulla volontà, gli agenti non cessano di essere rei, e se la loro azione ha creato un nuovo stato di legalità che non ne prevede la punizione, cionondimeno essi hanno sempre dei conti in sospeso almeno con lo Stato che hanno abbattuto. Se le circostanze riportassero infatti allo «statu quo ante», per un non raro fenomeno storico, gli agenti di cui è parola si ritroverebbero automaticamente nella situazione di colpevoli, esposti a tutti i rigori della legge. Ricorderò il caso del maresciallo Ney, il quale col suo tradimento facilitò l'instaurazione dell'impero napoleonico dei cento giorni, ma che, col ritorno della monarchia del luglio 1815, venne fucilato come colpevole di alto tradimento.

Qual'è la posizione di coloro i quali si sono opposti all'attentato contro lo Stato, quando l'attentato stesso ha dato il risultato cercato dagli agenti? Anche qui due possibilità, a seconda del concetto da cui si parte. Se consideriamo infatti il risultato come fattore determinante, chi si è opposto ad un'azione vittoriosa dovrà necessariamente essere considerato colpevole. Se propendiamo invece a ritenere determinante il fattore volontà, dobbiamo ammettere che coloro i quali hanno svolto un'attività concorde alla volontà dello Stato non sono colpevoli da nessun punto di vista. Al più si potrà contestare a queste persone che le loro azioni non corrispondono più alla volontà del nuovo Stato; non altro.

Certamente la pratica politica odierna si appoggia sul risultato: ciò non toglie che coloro i quali vogliono esaminare i vari problemi dal punto di vista scientifico debbano, a parer mio, fondarsi sul fattore volontà, che qui come in ogni altra azione umana deve essere il fattore determinante.

§ 5. Nozioni filosofiche

«Io mi sono sventuratamente convinto che politica e giustizia non nacquero sorelle: e che nel termine dei cosidetti reati contro la sicurezza dello Stato, così esterno che interno, non esiste diritto penale filosofico». (Carrara).

I

Chi ruba, o chi uccide, chi insomma commette un reato di diritto comune, a meno di non essere anormale, sa di commettere un'azione illecita. I fattori che determinano questa consapevolezza sono svariati, e molto probabilmente, prima ancora di rendersi conto di aver infranto una legge umana, il reo sente di aver infranta una legge divina o naturale. Quale si sia la reazione determinata dalla coscienza di aver peccato è fenomeno variabile da tipo a tipo, da carattere a carattere, e

10) Fra gli avvenimenti recenti, ricorderò il caso Codreanu, in Romania.

non ci interessa qui. Ciò che deve invece esser messo in evidenza, è il contrasto tra i reati di diritto comune e i reati politici in materia di autocoscienza della colpa nell'agente, nel senso che al sentimento di colpa testè accennato nell'agente di un delitto di diritto comune corrisponde nell'agente di un delitto politico una sensazione di autoesaltazione e di gloria. Salvo rare eccezioni, il colpevole di reato politico non ha l'impressione d'aver commesso un'azione delittuosa; egli agisce a fin di bene, convinto di favorire il progressivo benessere e lo sviluppo del paese sopra più solide e più produttive basi. Con altre parole, mentre il sentimento della colpa nel reato di diritto comune è intimamente legato al reato stesso, in modo tale che non possa commettersi questo senza sentirsi quello (intransitivo) nei delitti politici il sentimento di colpa è sciolto dall'azione e soltanto la legge, il popolo o lo Stato rivestono l'azione medesima del carattere di reità connettendola con la colpevolezza (transitivo).

I delitti politici, e in particolare i delitti politici puri, sono infatti di ordine eclusivamente umano. Si può affermare che in ogni altro delitto entri un senso di soprannaturale, e che ogni reato punito dal codice penale sia già stato previsto dai comandamenti mosaici: i delitti contro la persona, contro il patrimonio, contro il buon costume, contro la pubblica fede, contro la famiglia. Non così i delitti contro lo Stato. Si è cercato di farli rientrare nel quarto comandamento, partendo dal presupposto che per padre e per madre si dovesse analogicamente intendere ogni autorità; ma sia permesso far rilevare l'arbitrarietà di questo procedimento. Lo Stato, contrariamente ai genitori, detiene un'autorità puramente umana, convenzionale, e la sua organizzazione regola e disciplina rapporti ed interessi umani; per adempiere alla sua missione, lo Stato può anche inspirarsi ai principî ed ai precetti divini, ciò non toglie che la sua natura e la sua struttura siano eminentemente terrene. Ed anche l'espressione del Cristo: « date a Dio ciò che è di Dio, date a Cesare ciò che è di Cesare », se da una parte indica che l'autorità ed il potere umano vengono riconosciuti dal divino, è d'altra parte indizio di una netta separazione fra potere divino ed organizzazione statale umana. Mentre dunque la repressione degli altri delitti poggia su basi morali, filosofiche od anche teologiche, *la punizione dei delitti politici ha un carattere puramente umano, materiale*; si può anzi dire che si tratti di una questione unicamente politica, di partito, di interesse, anche, quando si sia del parere che le differenze fondamentali fra i vari partiti siano da ricondurre sur un piano economico e di classe, tanto che le diverse concezioni politiche si presentano come funzioni dei bisogni economici delle varie classi, l'aristocrazia feudale la borghesia ed il proletariato [1]).

[1]) Rachfahl, Parteien und Parteiwesen. Cfr. Saltelli e Romano - Di Falco (op. cit.): secondo i più comuni insegnamenti « classe sociale » è sinonimo di categoria sociale, risultante di un aggregato di persone tra di loro avvinte da una comunanza di interessi economici. La classe sociale è esclusivamente un fenomeno di formazione sociologica, di naturale germinazione sociale, e non già un fenomeno di germinazione politica.

Il reato politico da questo punto di vista può essere considerato come determinato da motivi altruistici (il benessere di un partito, la prosperità di una classe) in contrapposizione ai delitti naturali, determinati da motivi egoistici (il proprio interesse), e perciò, in forza dell'eticità dei motivi, dovrebbe essere trattato più mitemente il delitto politico che non quello comune. In questo senso si è espressa la dottrina positivista, combattuta però dagli autori italiani moderni. Così il Maggiore, giungendo alla conclusione che il *successo di qualsiasi Stato, ossia la sua instaurazione di fatto, è sempre voluta o permessa da Dio*, mette in rilievo che la teoria positivista poggia su un equivoco, confondendo l'essenza del reato con la sua motivazione psicologica. In secondo luogo tale dottrina dimentica che l'aggressione allo Stato non è mai un atto etico, per la immanente eticità dello Stato, salvo che — nei momenti di trapasso da un regime all'altro — non si verifichi uno di quei conflitti morali che si risolvono con l'inevitabile sacrificio di martiri ed eroi. Sono i drammi della giustizia e della storia [2]). Quanto alla mutevolezza e relatività del delitto politico — continua il Maggiore — è facile rispondere che anche i delitti non politici si trasformano ed evolvono sia pure con ritmo più lento rispetto ai primi. Tuttavia a nessuno verrà in mente di negare la incriminabilità del furto con destrezza, solo perchè esso fu in Sparta permesso.

Seguendo questa idea si dovrebbero mettere i delitti politici sullo stesso piede degli altri delitti — o anzi considerarli più gravemente. Però questa soluzione ripugna. Se anche la dottrina positivista è in errore per la confusione tra essenza del reato e motivazione psicologica, separando l'essenza dalla motivazione e confrontandola con quella degli altri reati, si nota ancora una differenza, la quale è stata messa in evidenza in principio al § 1: questi pregiudicano infatti i membri del corpo sociale, presi individualmente, quelli attentano direttamente e principalmente alle istituzioni pubbliche ed all'ordine sociale. Segue che, mentre un attacco violento ai membri del corpo sociale, per la loro natura, pone essi membri in uno stato di menomazione e di pericolo essenziali, che possono condurre alla loro definitiva estinzione terrena, gli attentati all'ordine sociale non estinguono dei beni — per natura inestinguibili, ma soltanto loro imprimono un mutamento in uno o in più dei loro caratteri manifesti, e ciò nella misura che importa all'interesse della classe, del partito, o della dottrina che si vogliono favorire. L'atto compiuto con questo scopo non è inizialmente un delitto: diventa delitto solo quando si incontri alla resistenza dell'ordine esistente. Onde si può affermare che il delitto politico è un'azione politica cronologicamente o psicologicamente errata, la natura della cui criminalità è da ricercarsi fuori dell'agente, nella reazione determinata dall'azione nel corpo sociale.

---

[2]) G. Maggiore, Principî di diritto penale, Zanichelli, Bologna, 1934. Vol. II, pag. 17.

Già nel 1910, Le Bon [3]) scriveva: « *Nous sommes à une de ces phases critiques de l'histoire où les croyances religieuses, politiques et morales, qui orientaient nos pensées et notre conduite, s'évanouissent progressivement et où celles qui doivent les remplacer ne sont pas formées encore* ». Trent'anni più tardi, nel tremendo cataclisma che oppone vecchie e nuove credenze, soprattutto nel campo politico e morale, quando dunque più ancora che con le armi, attraverso furiose campagne orali, di stampa e di radio, i principi vecchi e i principi nuovi si attaccano, si intaccano, si confutano e si demoliscono a vicenda, la difesa del corpo sociale diventa un problema tanto più importante quanto più difficile. Quando si pensi che le parole di Le Bon si riferivano a nuove teorie di sinistra e di estrema sinistra, mentre dallo svolgimento odierno dovrebbero affermarsi per una nuova era la dottrina di destra e di estrema destra si può farsi una idea della rapidità con la quale evolvono i problemi fondamentali della morale politica e dell'attenzione che deve porre l'ordine sociale esistente per difendersi da attacchi che possono provenire altrettanto energicamente ed altrettanto pericolosamente da parti opposte.

La minaccia principale all'ordine, la possibilità maggiore per lo Stato di essere vittima di un attentato si verifica soprattutto a causa delle lotte sociali; una società in cui le varie classi collaborano armonicamente è tranquilla. Quando invece per fattori interni od esterni, l'influenza di una classe cresce rispetto alle altre, la classe medesima tende ad acquistare la preponderanza ed a sottomettere le altre. A seconda della posizione dell'organo direttivo, dello Stato, questi sarà vittima di offese o da parte della classe preponderante, o da parte delle classi che non vogliono essere sottomesse.

La vita di un popolo, come quella di un individuo, può mantenersi solo in grazia dell'equilibrio delle forze operanti. Se questo equilibrio viene infranto si produce la malattia, e col suo perdurare, la morte. Ora, esistono malattie sociali comparabili alle malattie individuali [4]). E' dunque un principio di pratica e di filosofia politica di mantenere l'equilibrio fra i diversi elementi della società, e cioè fra le varie classi, impedendo lo sviluppo eccessivo delle une a spese delle altre, fenomeno che potrebbe anche portare al deperimento dello Stato (Roma, che dominò il mondo con le sue armi, finì con l'essere da esse soggiogata, quando la potenza del Senato, che faceva loro da contrappeso, fu annichilita dagli imperatori: alla fine dell'impero solo i soldati avevano potere di creare i Cesari).

Lo Stato che con opportune leggi riesce a mantenere questo equilibrio è uno Stato perfetto. Ma siccome la perfezione non è di questo mondo, uno Stato simile può esistere solo teoricamente. Prati-

[3]) G. Le Bon, La psychologie politique et la défense sociale. Ed. Flammarion, Paris, 1910.

[4]) Le Bon, op. cit., pag. 331.

camente, invece, l'equilibrio assoluto fra le varie classi non potrà venir raggiunto senza mutare la natura dell'uomo, per il quale la diminuzione o la perdita o l'assenza di certi beni sono un incentivo alla loro ricerca, alla loro riconquista o al loro aumento. Anzi, senza le rivalità di classe e le loro collisioni d' interessi, non si sarebbe forse giunti al progresso sociale moderno.

Noi vogliamo tuttavia considerare questo problema soltanto dal punto di vista penale, onde ogni attentato allo Stato, turbando l'ordine esistente, turba l'ordinamento sociale; e perciò si devono considerare reati quei movimenti di determinate classi le quali non esitano a servirsi di vie illegali per raggungere degli scopi che, rompendo l'equilibrio, turberebbero l'ordine sociale esistente. *La illegalità dei mezzi è appunto il fattore che determina il turbamento dell'equilibrio*, apportando dei vantaggi agli uni, senza che gli altri rinuncino a quanto fin'ora godevano. Con mezzi legali, invece, il raggiungimento dello scopo da parte degli uni, implica certe rinuncie da parte degli altri. Se vien così creato un nuovo ordine, rimane però immutato l'equilibrio sociale. Perciò la difesa dello Stato da attacchi illeciti può essere considerata come difesa sociale, come difesa cioè dei legittimi interessi di tutte le singole classi sociali, evitando l' ingiustificata spogliazione degli uni e l'acquisto ingiustificato, e dunque sempre passibile di contraddizione, degli altri.

III

Più che in ogni altra specie di delitto, nel delitto politico giuocano un ruolo di primo piano i fattori psicologici. Negli attentati contro lo Stato entrano in giuoco passioni che il più delle volte si elevano al di sopra di interessi personali, concedendo valore di impersonalità alle azioni commesse sotto l' influenza di queste passioni. L'agente commette il reato guidato da un complesso di idee o di circostanze che esorbitano dalla sua comprensione. In questa circostanza si dovrebbe scorgere un altro elemento che milita in favore di un più mite trattamento del reato politico che non del reato di diritto comune, nel quale i moventi sono da ricercarsi nella stretta cerchia dell'agente, e raramente più oltre.

Le divergenze nelle costituzioni mentali, divergenze che conducono a concezioni della vita molto dissimili, stanno alla base delle lotte sociali e perciò alla base degli attentati contro lo Stato. Si comprenderà come in un periodo in cui si poteva affermare che il « dovere sociale ha lo stesso valore del dovere internazionale, cioè nessuno » e in cui si consigliava di considerare determinate classi sociali come nemici coi quali si tratti dopo la guerra [5]) gli attentati contro l'autorità dello Stato fossero all'ordine del giorno; e che anche si noti una recrude-

---

[5]) G. Sorel, Considerazioni sulla violenza, Ed. Laterza, Bari, 1909.

scenza di attentati contro lo Stato in tempi come gli attuali, in cui due concezioni fondamentalmente diverse, la democratica e la totalitaria, si affrontano in una lotta gigantesca. Gli atti compiuti dai singoli individui rientrano nel quadro della lotta delle concezioni, e possono essere considerati al loro giusto valore solo quando vengono collegati alla loro origine prima — al loro movente [6]).

I fattori psicologici che spingono alla realizzazione violenta delle aspirazioni di classe sono principalmente l'esaltazione e la paura. Come esaltazione possiamo considerare in primo luogo le reazioni cagionate da movimenti dell' ira, del disprezzo, dell'odio o di altre passioni, in cui prevale un momento esterno, e cioè la rivalità verso terzi ; e inoltre un momento interno, e cioè la sopravalutazione di se medesimo, delle proprie capacità, delle proprie virtù e della propria missione nell'ordinamento sociale. E come esaltazione possiamo considerare anche quella psicosi tipica che viene dall'anonimo, dalla massa, di agire perchè gli altri agiscono, per delle cause di cui molte volte non si percepisce il valore intrinseco, ma dalle quali l'attore si sente spinto per fenomeni noti col nome di fatti psicologici della massa. Abbiamo accennato, in principio a questo studio, alle cause Belenzow, Keresselidze e Megaloff, le quali possono servire di esempio a quanto qui sopra detto. Si trattava allora di fornire di fondi il nascente movimento insurrezionale comunista (1905-06) e non si era trovato di meglio che svaligiare le banche dei loro depositi : a queste operazioni veniva dato il nome di « espropriazioni », o più brevemente di « ex » [7]). Il fatto, criminoso secondo la nostra concezione attaccata al riconoscimento della proprietà privata, è concepibile secondo la dottrina bolscevica che rinnega o limita gravemente il diritto a tale proprietà. I tre casi citati fanno parte di una lunga serie di ex , nel solo mese di ottobre 1906 ebbero luogo in Russia 362 espropriazioni, che unite a 121 atti terroristi ed a 47 combattimenti con la polizia possono dare un' idea del fermento che già a quell'epoca ribolliva in certe categorie di popolo. E' da supporre che ben pochi, o nessuno, degli esecutori materiali dei reati fossero consci del preciso carattere politico delle loro azioni. Tuttavia bastò la considerazione del grande numero di reati analoghi, della loro coordinazione ed organizzazione per il conseguimento di un medesimo scopo politico, perchè anche il nostro Tribunale federale attribuisse a chi aveva agito in simili circostanze l' *animus* del delinquente politico, riconoscendo implicitamente che si deve tener conto di fattori che sono determinanti anche se esorbitano dalla sfera di comprensione o di intuizione dell'agente. Nell'affare di Stabio (1876) il Tribunale federale ha

---

[6]) Semprechè ci si astenga dal dedurre da questo movente secondo la teoria bergsoniana concernente la reintegra del tempo reale, teoria che sovverte le basi per qualunque giudizio e che non vogliamo applicare in questo studio (Cfr. H. Bergson, La pensée et le mouvant. Ed. Alcan ,Paris, 1939).

[7]) B. Souvarine, Aperçu historique du bolchevisme. Ed. Plon, Paris, 1935. Pagg. 88, 89.

invece ritenuto che le agitazioni politiche che turbavano in quel periodo il Canton Ticino non fossero tali da conferire a un crimine un carattere di politicità sufficiente a garantire all'agente la giurisdizione penale federale.

Abbiamo accennato anche alla paura come importante fattore psicologico in materia di delitti politici. Le Bon consacra un intero capitolo (op. cit. p. 61) della sua opera al ruolo politico della paura. Non so, egli dice, se sia vero che lo spettro della paura ha generato gli Dei (Lucrezio), ma sono certo che se la sua influenza non avesse continuamente dominato i popoli ed i loro duci, il corso della storia sarebbe stato ben diverso. Tutti questi spettri, quello della paura come gli altri da esso generati, erano conosciuti dai grandi uomini di Stato; l'aver saputo utilizzarli ha fatto parte del loro genio.

Ora, se con lo spettro della paura si può organizzare un sistema, con lo stesso spettro si può rovesciarlo. In momenti torbidi, la paura aumenta a dismisura e può trasformare in una bestia sanguinaria un pacifico borghese. Per allontanare supposti mali peggiori ci si espone al pericolo di mali ritenuti minori, delitti politici di cui si pretende conoscere l'entità e forse anche le conseguenze. Fattore dunque, la paura, del quale non si è forse mai tenuto abbastanza conto nella valutazione dei delitti politici, ma che giuoca un ruolo molto importante.

PARTE SECONDA

LE DISPOSIZIONI DI LEGGE

CAPITOLO TERZO

Caratteri comuni e differenze

§ 6. L'oggetto di tutela

Gli art. 265, 266 e 271 del CPS, come già si è detto altrove, fanno parte del Titolo tredicesimo — crimini e delitti contro lo Stato. Essi concernono infatti l'alto tradimento, gli attentati contro l'indipendenza della Confederazione e gli atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero. L'oggetto principale dei delitti cui vengono da essi comminate pene è dunque lo Stato, la Confederazione Svizzera.

Come persona giuridica e come organismo lo Stato è composto di vari elementi, alcuni dei quali indispensabili al suo essere: la costituzione, l'organizzazione (autorità), il territorio, la popolazione, l'indipendenza, la sovranità. Di questi elementi, i primi quattro costituiscono la personalità dello Stato, i due ultimi la sua capacità. L'art. 265 si riferisce ai delitti che offendono lo Stato nella sua personalità giuridica, « *délits infiniment graves, dirigés contre l'Etat, dirigés contre l'essence même de l'Etat et qui sont (j'ose faire cette comparaison hardie) dans le domaine du droit public ce que sont les péchès contre le Saint Esprit dans le domaine spirituel* », come ebbe a esprimersi in Consiglio Nazionale l'on. Favarger. L'art. 266 si riferisce invece ai delitti che offendono lo Stato nella sua capità di agire liberamente. Tutt'e due le categorie di delitti hanno in comune di offendere lo Stato nei suoi elementi costitutivi indispensabili — ed in ciò diversificano direttamente dalla categoria di delitti di cui all'art. 271, i quali non attentano direttamente agli attributi dello Stato, ma bensì accanto a questi fanno funzionare organismi estranei con mansioni non compatibili col nostro diritto.

Si potrebbe sostenere l'opinione che anche i delitti di cui all'articolo 271 ledono, se non l'indipendenza, per lo meno la sovranità dello Stato. Questo punto di vista è assai diffuso, ed è stato anche sostenuto dal Consiglio federale, con riferimento particolare alla sovranità territoriale. Ora, sovrano è lo Stato, il cui ordinamento giuridico è originario ed indipendente; non sovrano, lo Stato che comunque abbia limitato da altro ordinamento la sua propria potestà interna. Gli atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero non limitano la potestà interna della Svizzera, perchè le autorità svizzere potrebbero, volendolo, compiere i medesimi atti senza limitazione di

sorta, oppure perchè si tratta di atti che le autorità svizzere non compirebbero in linea di massima.

Introducendo un nuovo concetto, sembrerebbe più indicato affermare che gli atti di cui all'art. 271 attentano all'autonomia dello Stato. Autonomia è la qualità, in genere, di un ente che sia dotato di propria vitalità per sè stante, per indicare la sua indipendenza, la sua libertà, la non ingerenza da parte di altri nella sfera di attività naturale propria di uomini singoli o di loro collettività, oppure nell'uso del diritto che ad essi può competere. Ma anche qui non si verifica un'ingerenza nell'uso del diritto che alla Confederazione può competere, in quanto che i competenti organi svizzeri non vengono menomati nelle loro attività dagli agenti che lavorano per l'estero; questi ultimi anzi, si guarderanno bene dall'intralciare qualunque manovra di un'autorità svizzera per non esporsi al pericolo di essere scoperti. La loro attività è dunque punibile solo in quanto si ispira o fa capo ad uno Stato o ad un'organizzazione estera, e perciò non può essere conforme a quanto stabiliscono le consuetudini, le leggi e lo spirito svizzero; per esempio tradisce lo spirito dell'art. 1 della nostra legge penale, tendendo a far punire sulla base di legislazioni straniere atti che per la Svizzera non costituiscono reato *): *nullum crimen sine lege, nulla poene sine lege.* Più da vicino si consideri quanto si riferisce all'art. 271 al Capitolo Sesto.

Ritorniamo ora ai delitti di cui agli art. 265 e 266. Si è detto che i primi offendono lo Stato nella sua personalità, i secondi nella sua capacità, e si è fondato su ciò il criterio distintivo delle due categorie di delitti. Questa disposizione ha molto preoccupato i teorici del diritto Già in italiano non è possibile rendere con altrettanta efficacia il binomio tedesco *Hochverrat* e *Landesverrat*. Alto tradimento e attentati contro l'indipendenza dovrebbero rappresentare due differenti specie di tradimento, e stare dunque in una certa contrapposizione l'uno all'altro, pur designando due categorie di delitti contro lo Stato. A questo binomio corrisponde la ripartizione fatta da autorevoli giuristi in delitti contro la sicurezza interna e delitti contro la sicurezza esterna dello Stato. Altri vanno più in là, e per esempio von Liszt [1]) propone una tripartizione dei delitti contro lo Stato:

1. L'attentato contro l'*ordinamento statale interno*, quale è immanente nella costituzione dello Stato, sia essa scritta od esista essa solamente come circostanza di fatto; la costituzione designa contemporaneamente non solo il territorio dello Stato, ma anche i detentori del potere, sia esso uno o suddiviso — e con ciò vien definito il concetto scientifico di *Hochverrat* (alto tradimento);

*) Non commette un reato ai sensi della legislazione svizzera lo straniero che critica un'azione del suo governo; o l'ebreo straniero che non vuol cedere la sua casa di commercio. L'inchiesta condotta in Svizzera da agenti stranieri su casi simili, allo scopo di far condannare penalmente o civilmente, sia pure altrove, le persone in causa, è una infrazione al principio enunciato, almeno nei confronti delle leggi svizzere.

[1]) von Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts. Berlin, 1903, pag. 533.

2. l'attentato contro la *sicurezza esterna* dello Stato, ossia il *Landesverrat* (tradimento della Patria, attentato contro l'indipendenza) e la sua preparazione nei tempi di pace armata, la divulgazione di segreti militari;

3. l'attentato contro *Stati esteri*, che col crescere degli scambi e della rapidità dei medesimi, alla lunga tocca nel più intimo anche la sfera di interessi del proprio paese.

Una tripartizione venne proposta anche da Wildi in una dissertazione bernese del 1905 [2]), in:

1. delitti contro il *potere governativo (Regierungsmacht)*, e cioè contro il potere di disporre di se medesimi — alto tradimento;

2. delitti contro il *potere di esistenza (Existenzmacht)*, e cioè contro il potere di essere soggetto di Stato — tradimento della Patria;

3. delitti contro il *potere di governare e di esistere* (alto tradimento territoriale).

Quest'ultima suddivisione non è soddisfacente per dei motivi che troviamo già enunciati in uno studio di Schnorf [3]), e cioè in primo luogo perchè Wildi sembra porre come criterio distintivo basilare della concezione statale solamente il momento potenziale, il potere. Lo Stato di diritto (*Rechtsstaat*) non può tollerare che l'attentato illecito alla sua costituzione costituisca un'offesa al solo potere, e non anche e soprattutto al diritto dello Stato medesimo. Aggiunge Schnorf, essere anche logicamente poco soddisfacente che taluni delitti vengano classificati come attentati al potere di governo e di esistenza, quando ad essi non si può applicare una relativa cumulazione delle conseguenze penali.

Il *code pénal* si attiene al binomio: attentati contro la sicurezza interna ed attentati contro la sicurezza esterna dello Stato. Questa suddivisione, che corrisponde alle due prime categorie di Liszt, non raccoglie unanimi consensi, neanche dagli autori francesi [4]). Si può infatti sostenere che c'è una sola ed indivisibile sicurezza dello Stato: un crollo all'interno minaccia anche la posizione dello Stato di fronte all'estero, e viceversa. E' anzi uno dei metodi della politica estera di parecchie potenze — e la recentissima storia l'ha dimostrato — di fomentare, provocare o finanziare disordini in seno agli avversari per trarne poi il massimo profitto. D'altra parte è anche dato ai movimenti rivoluzionari di spingere lo Stato che vogliono attaccare all' interno ad una guerra con uno Stato estero, per trarre vantaggio dell'indebolimento della sua forza di resistenza [5]).

[2]) Wildi, Verbrechen gegen die Staatsgewalt in Frankreich, Deutschland und der Schweiz, Diss. Bern, 1905.

[3]) Schnorf, Der Hochverrat im schweiz. Recht, diss. Zurigo, 1935.

[4]) cfr. a.e. Le Comte, Des complots et attentats, Paris, 1901.

[5]) Una serie di esempi cita Schnorf (op. cit.): durante la guerra del 1914-18 i tedeschi lasciarono transitare verso la Russia Lenin, che vi apportava la rivoluzione. La Francia organizzò a danno dell'impero austro-ungarico delle legioni céche e polacche, e favorì, a danno della Germania, l'agitazione dei separatisti renani. A questi esempi possono aggiungersi tutti quelli della guerra attuale.

Alcuni autori cercano di rimediare a questa deficienza sostituendo alla espressione « sicurezza interna » la parola *governo* ed all'espressione « sicurezza esterna » la parola *nazione;* e confermano con ciò quanto ha affermato Bisukides [6]) che cioè con il binomio sicurezza interna, sicurezza esterna, si crea un concetto che può venir compreso solamente con l'aiuto di altri concetti.

Accanto alla ripartizione in atti che offendono la personalità ed atti che offendono la capacità, la miglior illuminazione (ed è in sostanza la medesima) sulla contrapposizione di *Hochverrat* e *Landesverrat* vien data, a parer mio, dalla distinzione, se lo Stato sia oggetto di attentato come singolo essere o come membro della comunione degli Stati. E' ancora Liszt [7]) che in un altro punto della sua opera sostiene questa dottrina. Nel caso in cui l'attentato contro lo Stato fosse immaginabile, o possibile, anche se all'infuori dello Stato in questione non ne esistessero altri, si parla di alto tradimento *(Hochverrat).* Quando invece, secondo caso, l'attentato contro lo Stato avviene per vantaggio di un altro Stato, si parla di *Landesverrat.*

Il criterio del vantaggio mi sembra fondamentale, perchè permette di distinguere da queste anche altre categorie di delitti — quelli di spionaggio. Chi commette spionaggio intende favorire un altro Stato: questo è lo scopo principale, mentre il danno che ne deriva allo Stato vittima dello spionaggio, considerando l'azione dal punto di vista oggettivo, è secondario. Nelle varie forme di tradimento, invece, primario è il danno — anche se così non inteso — che si reca allo Stato, e secondario il vantaggio che può venirne a Stati esteri.

Con altre parole, si può concludere che le disposizioni di cui all'articolo 266 proteggono l'esistenza dello Stato, indipendentemente dalla sua concreta organizzazione politica, e che invece le disposizioni di cui all'art. 265 tutelano la sua organizzazione di fatto e di diritto, e cioè proprio la sua organizzazione politica.

Queste considerazioni teoriche hanno una certa importanza dal punto di vista giudiziario. Per condannare un individuo che si vuol responsabile di delitto contro lo Stato, occorre sia ben chiaro l'oggetto del delitto, e che questi corrisponda ad un ben determinato oggetto di tutela nella legge.

> « ... La Convention nationale déclare Louis Capet, dernier Roi de France, coupable de conspiration contre la liberté de la nation et d'attentat contre la sûreté générale de l'Etat. Elle déclare qu'il subira la peine de mort ... ».

Oggi, per giustificare quella condanna, si cercherebbero dei termini molto meno vaghi dell'« *attentat contre la sûreté générale de l'Etat* »!

---

[6]) Bisukides, Der Hochverrat. Berlin, 1903.

[7]) von Liszt, Deutsch. Str. Recht, 25a ed., p. 759.

§ 7. Condizioni di luogo

I

I crimini che formano l'oggetto di questo studio hanno in comune di cadere sotto le disposizioni dell'art. 4 CPS, il quale stabilisce che.

Art. 4

Crimini o delitti commessi all'estero contro lo Stato.

Il presente codice si applica a chiunque commette in territorio estero un crimine o un delitto contro lo Stato (art. dal 265 al 268, 270, 271), si rende colpevole di spionaggio (art. 272 al 274) o di delitto d'associazione illecita (art. 275) ovvero attenta alla sicurezza militare (art. 276 e 277).

Se, per questo reato, il colpevole ha scontato all'estero totalmente o parzialmente una pena, il giudice svizzero la computerà in quella da pronunciare.

Gli art. 3-6 del CPS stabiliscono quando, date certe condizioni di luogo, debba applicarsi il diritto penale svizzero (cosiddetto diritto penale internazionale). Determinanti in queste disposizioni sono l'interesse della difesa svizzera e considerazioni di diritto delle genti [1]). La norma di applicazione del diritto contenuto nell'art. 4 corrisponde al principio di difesa dello Stato, in quanto l'applicazione del diritto svizzero è estesa anche a certe azioni commesse all'estero, mediante le quali vengono compromessi interessi vitali della Confederazione o dei cantoni. E' comprensibile come, date queste premesse, sia sempre applicabile il diritto svizzero e come, per l'applicabilità del medesimo, non abbia veruna importanza il fatto che l'azione sia stata commessa da uno svizzero o da uno straniero (cfr. Boll. Sten. Cons. Naz., 1928, 73). Il principio della personalità, attivo e passivo, deve lasciare il posto, in questi casi, al principio di difesa dello Stato, il quale sarebbe, altrimenti, più che altro illusorio.

Saltelli e Romano-Di Falco, nel già citato commentario alla legge penale italiana, nell'esegesi dell'analogo articolo, pur non ammettendo per principio un diritto penale internazionale vero e proprio perchè, dicono, le disposizioni che pongono dei reati e delle pene appartengono esclusivamente al diritto pubblico interno, ritengono che rispetto a taluni reati commessi all'estero, sia dal cittadino, sia dallo straniero, la legge penale non può conoscere limiti nè di nazionalità nè di territorialità, in quanto che la commissione di tali reati viene a ledere preminenti interessi politici o economici, ovvero altri fondamentali interessi dello Stato o della civiltà internazionale [2]).

[1]) Thormann e von Overbeck, Das schweiz. Strafgesetzbuch.

[2]) Delitto che offende un interesse politico dello Stato è qualsiasi delitto che lede o pone in pericolo un interesse dello Stato inerente alla organizzazione politica dello Stato stesso considerata questa nella sua esistenza, ovvero avuto riguardo alla funzione d'ordine politico degli organi che sono chiamati, dall'ordinamento giuridico a esercitare tale funzione [Saltelli e Romano-Di Falco, (op. cit.)]

Può verificarsi a questo modo il fatto eccezionale in materia di diritto, che sotto l'applicazione del diritto penale svizzero cada un atto commesso all'estero da uno straniero. Gli sviluppi che possono condurre alla comprensione di questa anomalia ha illustrato chiaramente il prof. von Overbeck, dell'Università di Friborgo [3]: il legislatore deve in primo luogo provvedere alla tutela penale del proprio ente statale e degli interessi che immediatamente vi appartengono, ed a questo scopo egli deve assicurare al proprio diritto penale l'applicabilità a tutte quelle azioni commesse all'estero, anche da stranieri, dirette contro l'entità, la sicurezza ed i più vicini interessi dello Stato. Un'azione, infatti, diretta contro uno Stato A e da questi qualificata come alto tradimento o attentato all'indipendenza e commesso sul territorio di uno Stato B, non verrà punita con una pena corrispondente al punto di vista dello Stato A, se non viene applicata la legislazione penale di quest'ultimo. Mancando questa premessa e dovendosi procedere dal punto di vista dello Stato B, l'azione incriminata non può venir definita come alto tradimento o attentato all'indipendenza, poichè ogni Stato tratta come tali soltanto gli attentati diretti contro la propria personalità o sicurezza. Nella migliore delle ipotesi, lo Stato B potrebbe considerare l'azione come « ostilità contro uno Stato amico », prescindendo, se anche fosse dato il caso, dal considerarla come delitto di diritto comune. Nel trattato sul codice penale germanico del 1871 Berner [4]) fa notare che, quantunque lo Stato sia autorizzato a punire anche uno straniero per un atto di alto tradimento commesso contro di lui all'estero, non può tuttavia punire un tale atto come alto tradimento, chè effettivamente non lo è, ma piuttosto come un « analogo dell'alto tradimento », crimine previsto in quella legge, ma non nel CPS.

Per quanto, dunque, si riferisce ad attentati contro lo Stato ed ai relativi interessi, è molto importante per ogni Stato di estendere l'applicazione del proprio diritto penale anche agli atti commessi all'estero da stranieri, riconoscendo il cosiddetto *principio reale*, o principio di difesa, di tutela *(Real- oder Schutzprinzip)*, anche meglio chiamato principio di tutela dello Stato *(Staatsschutzprinzip)*.

Anche la circostanza che il cittadino o lo straniero si trovi o non si trovi nel territorio dello Stato non ha alcuna rilevanza ai fini della punibilità dei delitti politici, una volta ammessa la imprescindibile necessità che lo Stato debba premunirsi contro questa specie di delitti. Il fatto che il colpevole abbia eventualmente già scontato all'estero una pena per i delitti previsti all'art. 4, o che per le medesime azioni sia stato assolto da un tribunale straniero, non influisce sulla competenza dei tribunali svizzeri a conoscere delle medesime e ad emanare

---

[3]) von Overbeck, Ueber die Anwendung des Strafrechts eines Staates auf Taten, die von Ausländern ausserhalb seines Gebietes begangen sind. (Nella RPS. vol. 47 (1933), pag. 312).

[4]) Berner, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, Leipzig, 1898, p. 354 e segg. — Cfr. Liszt-Schmidt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, Berlin, 1927, pag. 759 e segg.

una sentenza. Si può eventualmente ascrivere al reo la pena già scontata altrove, e fargli scontare il rimanente, emergente dal giudizio svizzero, in un patrio carcere. Nei commentari tedeschi, questo principio contabile definito all'art. 3 CPS vien chiamato efficacemente principio di computazione *(Anrechnungsprinzin)*. Simili casi possono verificarsi quando, oltre alla Svizzera, un altro Stato rivendica la propria competenza a giudicare sul fatto, sia perchè l'agente è suo suddito, sia perchè il fatto stesso è stato commesso in parte sul suo territorio, sia perchè comunque i suoi interessi sono stati menomati, in base dunque al principio personale o al principio reale.

II

In relazione alle condizioni di luogo si devono considerare le norme concernenti l'estradizione. Le condizioni di luogo riguardano le circostanze anteriori al delitto ed il delitto stesso; le norme concernenti l'estradizione riguardano circostanze posteriori al delitto, il riparo cercato all'estero dal criminale per sfuggire alle conseguenze penali del suo atto.

E' uno dei principi più diffusi, conosciuti anche dai profani, che per i delitti politici non venga accordata l'estradizione. C'è anzi chi, come si è visto altrove, definisce i delitti politici come quei delitti per i quali non viene accordata l'estradizione. Pertanto la *clausola belga* concernente gli attentati infrangeva il principio di non-estradizione dei delinquenti politici statuendo che « *ne sera pas réputé délit politique ni fait connexe à un semblable délit l'attentat contre la personne du chef d'un gouvernement étranger ou contre celle des membres de sa famille, lorsque cet attentat constitue le fait soit de meurtre, soit d'assassinat, soit d'emprisonnement* ». Anche i trattati tedeschi, dopo il 1874, contenevano per lo più una clausola di questo genere. Inoltre, nella maggior parte dei trattati si dichiara che i crimini anarchici non verranno considerati come politici e saranno perciò sottomessi all'estradizione.

Tenendo conto di questi precedenti, la sotto-commissione della Commissione internazionale penale e penitenziaria incaricata dello studio dei problemi inerenti all'estradizione, di cui, accanto ad un greco, ad un italiano, ad un austriaco e ad un danese faceva parte lo svizzero prof. Delaquis, concludeva in un « avamprogetto di trattato-tipo d'estradizione » che l'omicidio compiuto o tentato sulla persona d'un capo di Stato non è *mai* considerato come un delitto politico, e il medesimo delitto compiuto o tentato su ogni altra persona *soltanto* se è stato perpetrato con speciale crudeltà o brutalità (art. 6). Si è rimproverato a questa proposta di essere troppo timida, per non essersi estesa a tutti i casi d'omicidio tentato o compiuto che non sia stato perpetrato durante un combattimento pubblico [5]). Come ha fatto notare il prof. De-

[5]) Delaquis, La collaboration internationale en matière de droit de extradition (nella RPS (1934), pag 293).

laquis, questa proposta è stata inspirata al principio che « chi troppo vuole nulla stringe ». Ed infatti ora, quasi dieci anni dopo, vediamo che il complesso problema dell'estradizione non è ancora stato unificato; i singoli principi in materia devono dunque venir ricercati di volta in volta nei trattati internazionali.

Le linee direttive alle quali si attiene la Svizzera nella conclusione di trattati d'estradizione sono contenute nell'art. 10 della legge federale del 22 gennaio 1892 concernente l'estradizione, il quale stabilisce che:

Art. 10

L'estradizione non è mai consentita per reati politici.

Sarà concessa, ancorchè il colpevole alleghi un motivo od uno scopo politico, se il fatto per il quale è chiesta costituisce principalmente un reato comune. Il Tribunale federale si pronuncerà liberamente, in ogni caso particolare e secondo i fatti della causa, sul carattere del reato.

Se l'estradizione è consentita, il Consiglio federale vi aggiungerà la condizione che la persona da consegnarsi non venga sottoposta a procedimento nè punita per un reato politico, nè pel motivo o scopo politico che l'ha guidata.

Questo articolo ha formato oggetto di discussione durante molte cause svoltesi davanti al Tribunale federale, specialmente verso la fine del secolo scorso ed al principio dell'attuale (v. von Salis, schweiz. Bundesrecht, vol. IV, No. 1787 e segg.)

I trattati di estradizione che maggiormente ci interessano sono quelli con l'Italia, del 22 giugno 1868; con la Francia, del 9 luglio 1869; con la Germania, del 24 gennaio 1874, e con la Gran Bretagna, del 26 novembre 1880. Questi trattati cominciano generalmente con l'elenco di una lunga serie di delitti per i quali vien concessa l'estradizione. Seguono le ulteriori disposizioni, fra le quali quelle concernenti i delitti politici. L'art. 4 del trattato con la Germania dispone che « *die Auslieferung soll nicht stattfinden, wenn die strafbare Handlung, wegen deren die Auslieferung verlangt wird, einen politischen Charakter an sich trägt, oder wenn die auszuliefernde Person beweisen kann, dass der Antrag auf ihre Auslieferung in Wirklichkeit mit der Absicht gestellt worden, sie wegen eines Verbrechens oder Vergehens politischer Natur zu verfolgen, oder zu bestrafen* ». Più interessante è l'art. 2 del trattato con la Francia: « I crimini e delitti politici sono esclusi dalla presente convenzione. Resta espressamente stipulato che l'individuo di cui sarà stata accordata l'estradizione non potrà in caso veruno essere perseguito nè punito per un delitto anteriore all'estradizione, nè per alcun fatto connesso ad un simile delitto ». Lo stesso senso ha l'art. 11 del trattato con la Gran Bretagna: « Nessun criminale fuggitivo sarà consegnato se il delitto pel quale è domandata l'estradizione veste il carattere di un delitto politico, o se la persona prova che la domanda d'estradizione fu fatta veramente nella mira di processarla o di punirla per un crimine o delitto di carattere politico ». Degno di rilievo è il fatto che da questo

articolo è stato stralciato l'accenno ai reati che si « connettono » ad un delitto politico, che si trovava invece nel precedente trattato [6]).

Il testo degli articoli in questione è stato citato perchè esso riveste un carattere di reciprocità, essendo valido e per i casi di delinquenti stranieri rifugiati in Svizzera, e per i casi di delinquenti svizzeri rifugiati all'estero.

III

L'art. 11 del trattato di estradizione con la Gran Bretagna ha avuto applicazione in un caso clamoroso accaduto dieci anni dopo la conclusione del trattato medesimo, e che interessa specialmente il Ticino, ove l'eco della rivoluzione del 1890 non è ancora spento.

L'11 settembre 1890, in un momento di estrema tensione politica, Angelo Castioni, di Stabio, sparava contro il Consigliere di Stato Luigi Rossi un colpo di rivoltella, uccidendolo. Il giudice istruttore federale, incaricato dell'inchiesta in merito ai disordini nel Ticino, spiccò contro il Castioni un mandato d'arresto, siccome prevenuto colpevole d'infrazione agli art. 287 e segg. del CPT, e ne fece richiedere l'estradizione alle autorità della Gran Bretagna, ove l'assassino si era rifugiato. L'alta corte penale inglese *(Queen's Bench)* deliberò però l'11 novembre 1890 di rimettere a piede libero il Castioni, che era stato arrestato. L'azione del Castioni « non potendo venir messa in dubbio, ma rivestendo però carattere politico perchè era stata commessa durante un'insurrezione politica con l'intenzione di favorire l'insurrezione medesima ».

Prima ancora di fare esaminare il problema da un tribunale, il Governo inglese aveva comunicato al Consiglio federale che si riservava di far uso del diritto conferitogli dall'art. 11 del trattato di estradizione in favore del Castioni, anche se il Tribunale avesse deciso di accordarne l'estradizione. Il Consiglio federale si riservò la reciprocità nel caso in cui il Tribunale federale avesse deciso un'estradizione in favore della Gran Bretagna. Nel luglio 1891 le Assisi federali riunite a Zurigo condannarono il Castioni in contumacia ad 8 anni di reclusione e a 12 anni di privazione dei diritti civili.

La disamina dei fattori politici nel delitto commesso dal Castioni si trova in von Salis, op. cit., No. 1790.

---

[6]) Questa distinzione ha praticamente poca importanza. L'estradizione, come già si è visto (cfr. p. 14), vien concessa per il reato di diritto comune e negata per il reato politico.

§ 8. Competenza dei tribunali

L'abbondanza di disposizioni in merito alla competenza dei varî Tribunali (cantonali o federali?) ha determinato una certa confusione nella materia, confusione che il CPS, abrogando molte leggi anteriori, farà finalmente scomparire.

I

Molti cantoni avevano previsto nella loro legislazione penale anche la punizione dei delitti contro lo Stato. Il CPT, ad esempio, nel Titolo « Dei crimini e delitti contro l'ordine costituzionale e la sicurezza interna », contempla i crimini e delitti contro l'ordine costituzionale, la sedizione e la ribellione. D'altra parte, e nella Costituzione federale, e in varie leggi federali, si trova regolamentata la repressione dei delitti contro lo Stato, con riferimento anche a delitti svoltisi sul piano cantonale. Mentre, ovviamente, l'applicazione del diritto cantonale è riservata ai tribunali cantonali, l'applicazione del diritto federale in questione è riservata alla giurisprudenza federale.

La linea di demarcazione fra le due competenze può ritenersi data dall'art. 112 della Costituzione federale, il quale stabilisce che:

Art. 112

Il Tribunale federale, col concorso di giurati che pronunciano sulla questione di fatto, giudica in materia penale:

1. sui casi di alto tradimento contro la Confederazione, di rivolta e di violenza contro le autorità federali;
2. sui crimini e delitti contro il diritto delle genti;
3. sui crimini e delitti politici che sono causa o conseguenza di torbidi tali, per cui diventa necessario un intervento armato federale, e
4. nei casi in cui un'autorità federale gli demanda pel giudizio penale i funzionari da lei nominati.

Traspare dal precedente articolo che, in materia di delitti contro lo Stato, il Tribunale federale è competente quando:

1. lo Stato oggetto di attentato è la Confederazione svizzera;
2. lo Stato oggetto di attentato è uno dei 22 cantoni sovrani, uniti in forza della Lega, ai sensi dell'art. 1 della Costituzione, se l'attentato ha reso necessario un intervento armato federale.

A questi due casi si può aggiungere:

3. quando in caso di alto tradimento verso un cantone, di rivolta o di sedizione contro autorità cantonali, le autorità medesime, per costituzione o per legge ne deferiscono il giudizio al Tribunale federale (art. 107 dell'organizzazione giudiziaria federale del 1893, sostituito dall'art. 8 della legge federale sulla procedura penale del 1934).

La competenza dei tribunali cantonali è dunque riservata ai casi in cui gli attentati contro il Cantone siano stati repressi senza intervento armato federale, a casi dunque relativamente poco importanti, o a casi in cui il carattere politico dell'azione non sia evidente, e più visibile ne sia invece il carattere comune.

In conseguenza i reati che cadono sotto gli art. 45 - 52 del CPF del 1853 vengono giudicati dal Tribunale federale. Un messaggio del Consiglio federale del 1° luglio 1852, unito al progetto di CPF, specificava che « gli art. 45 a 52 contengono disposizioni unanimamente considerate come tutelatrici delle istituzioni pubbliche, la cui erezione non potrebbe venir seriamente contestata alla Confederazione. I crimini politici che rivestono unicamente un'importanza cantonale verranno giudicati dai tribunali e secondo le leggi del Cantone interessato. Dal momento però che sarà necessario un intervento armato federale e che dunque gli avvenimenti che avranno indotto all'intervento assumeranno il carattere di un affare federale, le attribuzioni passeranno dai tribunali cantonali alle assisi federali, e il diritto di amnistia e di grazia verrà esercitato dall'assemblea federale ». Quanto al problema, se in casi di questo genere dovesse applicarsi il diritto cantonale o quello federale, il Consiglio federale propendeva per quest'ultimo, vedendo nella disposizione dell'art. 52 del progetto una necessaria conseguenza del principio posto all'art. 104 della Costituzione federale (del 1848, corrispondente all'art. 112 della vigente Costituzione del 1874).

Si è detto che le disposizioni in materia abbondano. Ed infatti, oltre a quelle citate, che basterebbero di per sè ad esaurire la materia, ne troviamo numerose altre, ognuna delle quali ha la sua particolare impronta o sfumatura che può sovente metterla in attrito con le precedenti. La legge di procedura penale federale stabilisce che la Corte penale federale conosce, fatta riserva per le competenze delle Assisi federali, delle infrazioni represse dal CPF del 4 febbraio 1853, o sottomesse da altre leggi federali alla giurisdizione repressiva della Confederazione. Ora, il campo di competenza delle Assisi è delimitato dall'art. 73 CPF (4 casi).

L'art. 52 CPF afferma che, allorquando uno degli atti menzionati negli art. 45 a 50 è diretto contro una Costituzione cantonale garantita dalla Confederazione, o contro un'autorità o un funzionario di un Cantone, o quando si riferisce ad elezioni, votazioni o altre operazioni prescritte da una legislazione cantonale, le disposizioni di questi articoli vengono applicate per analogia, se gli atti che vi sono previsti sono stati la causa o la conseguenza di torbidi che hanno provocato un intervento armato federale. Secondo l'art. 76 della medesima legge, quando un individuo è accusato di parecchi crimini o delitti connessi, dei quali gli uni sono di competenza federale, gli altri di competenza cantonale, le Assisi federali hanno la facoltà di giudicare anche questi ultimi, o di rinviarli a competenti tribunali cantonali. I crimini o delitti ordinari (comuni) sottoposti alle assisi federali in conformità dell'art. 76 vengono giudicati secondo le leggi

penali del Cantone in cui sono stati commessi (art. 9, al. 1). In virtù dell'art. 51, quando vi sia connessità di un crimine o delitto comune con uno degli atti menzionati dagli art. 45 a 50, si dovrà procedere secondo le disposizioni dell'art. 40, il quale stabilisce a sua volta che la connessità è considerata come una circostanza aggravante.

La legge di procedura penale ha posto per la prima volta un po' di ordine in tutte queste disposizioni.

II

Il Titolo Terzo del terzo libro del CPS tratta della giurisdizione federale e della giurisdizione cantonale. In pochi articoli viene esposto chiaramente il limite delle singole competenze, almeno per quanto concerne i crimini o delitti contro lo Stato. Si deve rilevare prima di tutto che vengono espressamente deferiti alle autorità cantonali per inchiesta e giudizio secondo le disposizioni di procedura delle leggi cantonali tutti i reati previsti nel CPS che non soggiaciono alla giurisdizione federale (art. 343).

Alla giurisdizione federale sono sottoposti una serie di crimini e delitti previsti dall'art. 340 ; il capov. 1, al. 4 di questo articolo deferisce alla giurisdizione federale « i reati previsti nei Titoli dal tredicesimo al quindicesimo e nel titolo diciasettesimo, in quanto essi siano diretti contro la Confederazione, ecc. ». Gli art. 265, 266 e 267, che fanno parte del Titolo tredicesimo cadono dunque sotto questa disposizione. Potranno giudicare sui reati da essi previsti la Corte penale federale o le Assisi federali.

La competenza di quest'ultima è riservata a cinque casi previsti dalla legge, e cioè:

a) ai casi di alto tradimento contro la Confederazione;
b) ai casi di rivolta o di violenza contro le autorità federali;
c) ai casi di ostilità contro un belligerante o contro truppe straniere ed alla violazione della sovranità territoriale di uno Stato estero;
d) ai crimini e delitti politici che sono causa o conseguenza di torbidi tali da rendere necessario un intervento armato federale;
e) ai casi in cui un'autorità federale deferisce alle Assisi federali i funzionari da essa nominati.

La Corte penale federale, invece, conosce delle cause penali che soggiaciono alla giurisdizione penale della Confederazione e che non sono deferite dal CPS alle Assisi federali (art. 342).

Queste poche righe rinchiudono sostanzialmente tutte le norme concernenti la competenza dei singoli tribunali. In base ad esse si può stabilire, per i reati che interessano il presente studio, il seguente specchietto riassuntivo:

Designazione del reato	Autorità competente
Alto tradimento verso la Confederazione (art. 265)	Assisi federali
Attentato contro l'indipendenza della Confederazione (art. 266)	Corte penale federale
Atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero (art. 271)	Corte penale federale
Alto tradimento verso il Cantone con intervento armato federale	Assisi federali
Alto tradimento verso il Cantone senza intervento armato federale	Corte penale federale

La distinzione dei due ultimi casi è originata dal fatto che l'articolo 341, lett. a, concernente la competenza delle Assisi federali, devolve a quest'ultima solo i casi di alto tradimento verso la Confederazione. E' tuttavia da ritenere che l'alto tradimento contro il Cantone, previsto nel medesimo articolo, sia pure sottopostto alla giurisdizione federale, in virtù della disposizione di cui all'art. 340, capov. 1, al. 4-5. Esso cadrà dunque sotto la norma generale dell'art. 342, eccezione fatta per il caso previsto all'art. 341, lett. d.

Il concetto che ha guidato il legislatore a deferire alla giurisdizione federale anche i delitti politici di cui è oggetto il Cantone è senz'altro quello che il processo deve essere sottratto alle passioni politiche cantonali, per essere portato davanti ad un giudice imparziale. Vale sempre l'osservazione di Fleiner [1]), che questa norma dev'essere applicato solo ai delitti politici. Il giudizio dei delitti di diritto comune commessi durante l'occupazione militare del Cantone spetta alla giurisdizione cantonale.

Quando si verifica un concorso di reati o di leggi penali, valgono le seguenti norme, fissate all'art. 344·

Il Consiglio federale può, su proposta del Ministero pubblico della Confederazione, ordinare che il procedimento ed il giudizio siano deferiti o all'autorità federale o all'autorità cantonale, quando alcuno sia accusato di più reati, di cui gli uni soggiaciono alla Corte penale federale, e gli altri alla giurisdizone cantonale. Ciò vale anche per il caso che il reato cada sotto la sanzione di più disposizioni penali, di cui le une devono essere applicate dal giudice federale, le altre dal giudice cantonale.

Nel caso invece in cui alcuno sia accusato di più reati, di cui gli uni soggiaciono alle assisi federali, gli altri alla corte penale federale od alla giurisdizione cantonale, le assisi federali sono competenti in

[1]) Flener, Schweiz. Staatsrecht.

modo esclusivo. Ciò vale anche per il caso che il reato cada sotto la sanzione di più disposizioni penali, di cui le une devono essere applicate alle assisi federali, le altre dalla corte penale federale o dal giudice cantonale.

III

Ai termini dell'art. 8 CPS, il codice stesso non è applicabile alle persone che devono essere giudicate secondo il diritto penale militare. Le persone che vengono giudicate secondo quest'ultino, e che soggiaciono dunque alla giurisdizione dei tribunali militari (art. 218 CPM) risultano dagli art. 2, 3 e 4 CPM.

Sembra perciò a tutta prima che le persone colpevoli di delitti contro lo Stato commessi in servizio militare , comunque colpite dalle disposizioni dell'art. 2, debbano essere sottoposte alla giurisdizione dei tribunali militari. Tuttavia il codice penale militare non prevede la punizione dei delitti contro lo Stato, se non per quei delitti che rivestono un carattere eminentemente militare. Questa constatazione messa in relazione con l'art. 1 della legge (nessuna pena senza legge) permette di affermare che le persone in questione non vengono sottoposte alla giurisdizione militare. Tale norma trae conferma specialmente dalla disposizione di carattere generale dell'art. 7 CPM, il quale dice che le persone soggette al diritto penale militare rimangono sottoposte alla legge ordinaria per i reati non previsti dal CPM.

Si può tener presente che, allorquando sorgesse un conflitto di competenza fra la giurisdizione militare e la giurisdizione ordinaria, spetterebbe al Tribunale federale di risolverlo in modo definitivo (art. 223, 1 CPM). [2])

IV

I limiti fra la competenza cantonale, federale e militare in materia di delitti politici sono stati fissati, per quel che riguarda la legislazione in vigore fino al 31 dicembre 1941, dal Tribunale federale nella causa Mola e consorti, conosciuta anche col nome di « affare di Stabio ». La sentenza del Tribunale occupa oltre trenta pagine della raccolta ufficiale; ne dò un breve riassunto perchè l'affare di Stabio interessa, oltre che giuridicamente, anche storicamente il Cantone Ticino.

A) Nel giorno di domenica 22 ottobre 1876 i tiratori liberali del distretto di Mendrisio convenivano in Stabio per un esercizio di tiro. Ciascuno di loro doveva esplodere i suoi dieci colpi e poteva quindi ritirarsi; di fatti, verso mezzogiorno, la maggior parte dei tiratori erano già rientrati alle loro case: non restavano allo stand che gli ultimi iscritti; gli altri si erano dispersi nei caffè e nelle osterie del paese.

[2]) cfr.: E. Kirchhofer, Der Kompetenzkonflikt im Verhältnis der militärischen und der bürgerlichen Gerichtsbarkeit (RPS, 1932, p. 1).

Fra mezzogiorno ed il tocco, Luigi Catenazzi, di Stabio, conservatore, passava davanti al caffè della Casa, dove erano appunto alcuni tiratori liberali. Era armato di *Vetterli*, e recavasi verso lo stabilimento Ginella, allo scopo, dice egli, di farvi pulire il fucile da un certo Giorgetti. Vedutolo, due liberali, Pedroni e Vanini, di Mendrisio, sortivano dal caffè in discorso e tenevangli dietro, a quanto affermano, per osservare dove andasse. Davanti al cancello di casa Ginella, Pedroni, che aveva quasi raggiunto il Catenazzi, cadeva al suolo, colpito da una palla nel collo, ed esalava lo spirito. Autore della di lui morte si ritenne generalmente il Catenazzi, ed anche la Camera d'Accusa del Cantone Ticino lo ha deferito, come tale, alle Assisi, pure ammettendo a favor suo delle circostanze attenuanti. Secondo alcuni testimoni, Vanini avrebbe aizzato contro Catenazzi il suo cane, e Pedroni avrebbelo battuto col bastone; altri depongono invece di non aver visto nulla di tutto questo; aver piuttosto il Catenazzi percosso senz'altro con la canna del fucile il Pedroni, non appena questi l'ebbe raggiunto; che Pedroni ha tentato allora colla sua bacchetta di allontanare il fucile, ma che retrocesso di due passi, Catenazzi, spianata l'arma, gli ha passato la gola da parte a parte con una palla.

Catenazzi rifugiavasi quindi nella casa Ginella, e la nuova della morte di Pedroni essendosi rapidamente sparsa nel paese, un certo numero di tiratori accorreva sul luogo, circondava lo stabilimento e tentava di penetrarvi.

Da entrambe le parti si fece uso delle armi da fuoco, dalla casa Ginella, cioè, sui liberali, e da questi contro la casa, le imposte delle cui finestre erano socchiuse in modo da lasciar soltanto una piccola apertura nel mezzo. Anche sul punto a sapere chi abbia aperto il fuoco, i testimoni sono fra loro contraddicenti.

Fin dai primi colpi caddero, dei radicali, Giovanni Battista Cattaneo, di Riva S. Vitale, che morì all'istante, Giovanni Moresi, da Mendrisio, che soccombette poco dopo alle sue ferite, e Roberto Maderni, da Capolago, che riportò gravi offese ad una spalla.

Fra i tiratori trovavasi il Colonnello Mola, uno dei ricorrenti; messosi alla loro testa e assecondato dai Maggiori Induni ed Albisetti, egli impartiva le opportune disposizioni.

Nella casa Ginella erano il proprietario Emilio Ginella con la sua famiglia al pian terreno, il fabbro-armaiuolo Giorgetti con Catenazzi al piano superiore. Dal numero di fucili e da un cappello rinvenuti in questo stesso piano quando vi si penetrò, i ricorrenti inferirono che alla fucilata dallo stabilimento avessero preso parte anche altre persone, e lo stesso proprietario.

Intanto era arrivato da Mendrisio il Commissario di Governo e i rinchiusi nello stabilimento Ginella avevano preso la fuga. Quando poi la Giudicatura di Pace, scortata da gendarmi, ebbe fatto aprire lo stabilimento, fu rinvenuto in una delle camere del piano superiore il cadavere del summentovato Giorgetti.

Il Colonnello Mola, sotto il cui comando il Commissario di Mendrisio aveva posto un certo numero di cittadini e di gendarmi, faceva

quindi occupare militarmente lo stabilimento ed organizzava un servizio di sicurezza. D'allora in poi la tranquillità del villaggio non fu più turbata in nessun modo.

B) In data 30 settembre 1878, la camera d'accusa deferiva davanti al Tribunale delle Assise da convocarsi in Stabio:

Catenazzi Luigi, siccome prevenuto colpevole autore dell'omicidio improvviso sulla persona di Pedroni Guglielmo e siccome autore o complice dell'uccisione di Cattaneo G. Battista e delle lesioni personali riportate da Maderni Roberto e Moresi Giovanni, commesse per eccesso di legittima difesa;

Mola Pietro, Bernasconi Augusto, Induni Tomaso, Mola Ambrogio, Moretti Luigi e Gusberti Aristide, siccome prevenuti autori o complici dell'omicidio volontario nella persona di Giorgetti Andrea, non che siccome autori o complici di tentato o mancato omicidio a danno dei membri della famiglia Ginella e delle altre persone che in quella circostanza si trovavano nello stabilimento Ginella;

fatti tutti seguiti in Stabio il 22 ottobre 1876.

C) Contro questo decreto della Camera d'accusa ricorrevano tutti i prevenuti; il Colonnello Mola, nella sua qualità di militare, invocando le disposizioni della legge federale 27 agosto 1851 sull'Amministrazione della giustizia penale per le truppe federali: gli altri appellandosi alle disposizioni dell'art. 32, No. 3 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria federale 27 giugno 1874, e del relativo codice penale.

D) In sostanza, le ragioni addotte dai ricorrenti possono riassumersi come segue:

I fatti di Stabio appartengono alla categoria dei crimini o delitti politici. Il Consiglio federale, in una seduta straordinaria, ha nominato un Commissario ed ha messo di picchetto un reggimento. Nel Ticino è stato richiamato il Batt. 94: poco importa che si trattasse di truppe ticinesi, perchè le medesime sono truppe federali, come quelle di tutti gli altri Cantoni. Ci fu dunque un vero e proprio intervento armato federale. Di fronte a tali circostanze, è il Tribunale federale che, col consenso di giurati, deve giudicare in materia, a termini degli art. 112, 3 della Costituzione federale e 32, 3 della legge organica giudiziaria federale.

Nel suo ricorso particolare il Colonnello Mola ritiene « essersi trovato nella giornata del 22 ottobre 1876 in servizio militare e di aver agito fin dai primordi dei fatti di Stabio in qualità di militare; essere quindi applicabili a suo riguardo gli art. 1, 205 e relativi della legge penale militare federale, e dover egli essere giudicato dal suo solo giudice naturale, il Tribunale militare ».

E) Secondo il Tribunale federale, la principal questione era a vedere se le persone deferite dalla Camera d'accusa del Canton Ticino alle Assisi cantonali vantassero realmente un diritto costituzionale, in base al quale poter chiedere che le azioni onde erano imputate venissero giudicate dalle Assisi federali, rispettivamente, se si

avverassero, riguardo loro, le condizioni volute dall'art. 112, 3 della Costituzione federale.

Ora, il Tribunale federale rileva che nè in detto art. 112, nè in altre sue disposizioni, la Costituzione federale ha dichiarato in che cosa consistano i delitti politici. Il Tribunale stesso è però vincolato a quelle definizioni dei crimini e delitti politici che il CPF ha enunciato a guisa di norme direttive, in ossequio all'art. 113 della Costituzione federale, che obbliga il Tribunale federale di prender a norma le leggi emanate dall'Assemblea federale e le risoluzioni della medesima di carattere obbligatorio generale. In base a ciò, entrano in linea di conto gli art. 45, 46 e 47 CPF, combinati con l'art. 52. Ma l'esercizio di tiro che tennero a Stabio i tiratori liberali dei dintorni nella giornata del 22 ottobre 1876, non aveva per obiettivo alcun atto di alto tradimento (art. 45) o di violenza contro le autorità cantonali (art. 46 e 47). Neanche gli assembramenti e la sparatoria tendettero ad un così lontano risultato. Può darsi che le passioni in cui s'agitavano i partiti siano state causa di provocazioni, di violenze e quindi di vicendevoli attacchi e resistenze; ma tutto questo non basta ancora a sostituire la mancanza di quello speciale intendimento che la legge richiede, acciocchè si possa ammettere *in casu* l'esistenza di un reato politico.

In quanto alla questione dell'intervento armato federale, fa notare il Tribunale federale che le truppe che furono in servizio erano state levate di moto proprio dal Governo *cantonale*, poste e mantenute sotto comando *cantonale* e retribuite parimenti con soldo *cantonale*. Chi le ha licenziate fu, di nuovo, il Consiglio di Stato del *Cantone* Ticino. Il Consiglio federale si è limitato ad ordinare di picchetto un reggimento turgoviese di fanteria, ed il Commissario federale non si è trovato per buona sorte nella necessità di far uso della impartitagli facoltà di disporre, al caso, delle truppe cantonali. Vi fu dunque preparazione all'intervento armato federale, ma non già l'intervento stesso. Il medesimo Colonnello Mola aveva scritto nella Gazzetta Ticinese che « tutte le milizie chiamate in servizio avevano ben meritato dal Paese, preservandolo dal disonore di un intervento armato federale ».

Sul ricorso particolare del Colonnello Mola, il Tribunale federale si è pronunciato partendo dall'art. 9 del CPT e dagli art. 1, 205 e 309 della legge federale del 27 agosto 1851 sull'amministrazione della giustizia penale per le truppe federali. Risulta dal testo di questi articoli che vengono sottoposte alla giurisdizione militare le persone che si trovano in servizio al momento in cui hanno commesso il crimine o delitto. Ora, dalla esposizione dei fatti, si eruisce che il Colonnello Mola non fu investito di un comando, da parte della autorità cantonale, se non quando i casi di Stabio avevano già avuto luogo. Le vittime erano già cadute, allorchè esso Colonnello dava notizia dell'avvenimento al Commissario di Governo di Mendrisio, e fu solo in seguito a questa comunicazione che detto Com-

missario gli offriva il comando delle forze armate per il ristabilimento dell'ordine. Non risulta neanche che, ai 22 di ottobre, il signor Mola vestisse la divisa militare.

Pertanto con sentenza del 17 ottobre 1879, il Tribunale federale respingeva il ricorso. Dieci anni dopo, il « disonore di un intervento armato federale », per ben due volte, non veniva risparmiato al Ticino.

Dopo l'affare di Stabio, il 19 dicembre 1883, le Camere federali adottarono un art. 74 bis da inserire nel CPF, secondo il quale, allorchè in un affare criminale di loro competenza, la fiducia e l'indipendenza o l'imparzialità dei tribunali cantonali fosse scossa in seguito ad agitazioni politiche, il Consiglio federale poteva rinviare al Tribunale federale l'istruzione ed il giudizio della causa, anche quando si fosse trattato di un crimine non previsto dal CPF. In quest'ultimo caso, il Tribunale federale avrebbe dovuto giudicare secondo la legislazione del cantone nel quale era stato commesso il crimine.

Contro questo articolo venne inoltrato un referendum, e nella votazione dell'11 maggio 1884 il popolo respinse l'aggiunta al CPF con 202.773 voti contro 159.068.

§ 9. Della pena

I

Ogni norma penale, tendente a reprimere determinati atti o determinate omissioni, prevede per i trasgressori una punizione. Un codice penale costituito di soli comandamenti o divieti sarebbe illusorio. Il codice è anzi penale quando in esso sono previste le pene che verranno inflitte ai suoi trasgressori.

Lasciamo alla filosofia del diritto ed alla morale di statuire sull'essenza della pena e di definirne lo scopo precipuo. Queste due dottrine ci pongono davanti a varie possibilità, poichè, a seconda del terreno nel quale germogliano, diverso è il risultato del loro sviluppo. Così taluni hanno affermato che la pena dovesse incutere terrore all'eventuale criminale; altri hanno sostenuto invece che lo scopo della pena fosse di proteggere la sicurezza generale; ed altri ancora vogliono che la pena serva al miglioramento di chi la deve sopportare.

In relazione ai delitti contro lo Stato non si può pensare, come è invece possibile per altri delitti, che la pena abbia lo scopo di migliorare il criminale. Chi attenta allo Stato agisce per un' intima convinzione politica, e la circostanza di venir punito per il malfatto non contribuisce certamente a fargli mutare questa sua convinzione, tanto più che il malfatto non è tale, in questo caso, per il reo.

Sembra invece più opportuno ritenere che, in materia di delitti contro lo Stato, la pena rivesta astrattamente il carattere di una minaccia contro ogni possibile malintenzionato, e concretamente il carattere di una misura di protezione pubblica da chi si azzarda ad

un'azione delittuosa quant'altra mai [1]). Ed infatti in regime democratico, essendo il popolo sovrano, non si può concepire delitto più grave di un attentato contro lo Stato, suprema manifestazione della volontà popolare.

Senza dubbio il problema della punizione dei delitti politici riveste un carattere tragico perchè il criminale, come si è avuto occasione di accennare altrove, non è mosso da quelle basse passioni che costituiscono, il più delle volte, il movente dei delinquenti comuni. Una sentenza in materia di delitti politici puri rappresenta sempre un dramma sociale, un episodio dell'eterna lotta degli ideali. Un senso di perplessità invade lo spirito libero, sviluppatosi in un regime di tradizionali democratiche libertà, quando deve condannare un'attività ideale o in stretta relazione con un'ideale, ed angoscioso è il dilemma, se si debba indulgere per il movente od essere implacabili per le conseguenze.

Prevalente, si è detto, deve essere il criterio della difesa sociale; la protezione dell'ordinamento generale costituisce il supremo dovere delle autorità ed il precipuo compito delle leggi. Convinti di ciò occorre allora punire, e punire severamente, chi commette un delitto contro lo Stato. Ma lo stesso interesse della difesa dell'ordine pubblico raccomanda di far uso con cautela della facoltà di punire. Specialmente là dove la natura del reato non permetterà di statuire una pena di una certa importanza occorrerà ben ponderare se non convenga maggiormente soprassedere alla punizione piuttosto che creare un martire a buon mercato. In fatto di delitti politici la prigione è sovente, più che uno spauracchio, un'attrazione ed uno stimolo. Il giudice deve avere mano libera in questo campo più che in ogni altro del giure punitivo.

II

L'art. 65 della Costituzione federale stabilisce che:

Art. 65

Non potrà essere pronunciata condanna a morte per causa di delitti politici.
Le pene corporali sono interdette.

Il testo di questo articolo venne votato il 18 maggio 1879, ed accettato con la debole maggioranza di 18.897 voti (200.485 contro 181.587); favorevoli furono 12 cantoni e 4 mezzi cantoni, e contrari 7 cantoni (tra cui il Ticino) e due mezzi cantoni. Il testo originale dell'art. 65 della Costituzione disponeva:

Art. 65

La pena di morte è abolita.
Rimangono riservate le disposizioni del Codice penale militare.
Le pene corporali sono interdette.

[1]) « Die Hochverratsstrafe kann deshalb weniger der Erziehung und der Besserung des Täters dienen als vielmehr der allgemeinen Sicherung und Abschreckung » (Schnorf, op. cit., p. 116).

Il fatto dunque che la Costituzione federale preveda espressamente la proibizione di condanne a morte per delitti politici non è dovuto a considerazioni originarie in merito ai delitti politici, ma piuttosto alla revisione costituzionale che tornava a concedere ai cantoni l'uso della pena di morte, prima vietata per ogni genere di delitti, fatta eccezione per le disposizioni del CPM. L'introduzione del CPS, che di nuovo abolisce per tutto il territorio della Confederazione la pena di morte, giustifica un ritorno all'antico testo; scomparirebbe così la menzione dei delitti politici. Si deve comunque constatare il fatto, che per i delitti politici si è creduto di riservare costituzionalmente la non-punibilità con la morte. Questa riserva non costituiva un attentato alla sfera di influenza dei cantoni ed è tanto più giustificata in quanto, come si è visto altrove, la giurisdizione in materia di delitti politici è già di per sè sottratta, salvo eccezioni di poca importanza, alla competenza dei cantoni.

Anche la II grande commissione degli esperti, dopo aver sentito e soppesato il pro ed il contro, si schierò contro la pena di morte nel CPS [2]); dato che anche le Camere federali furono dello stesso parere, gli attentati contro lo Stato previsti agli art. 265 e 266 sfuggono ad un genere di punizione che, contro di essi, è molto in uso nella maggior parte degli altri paesi. « *Die Todesstrafe ist keine Strafe, sie ist eine Vernichtung* » disse Bolli in seno alla Commissione. La maggioranza si è attenuta a questo punto di vista ed ha largheggiato.

Il CPS prevede negli art. 265, 266 e 271 la pena della reclusione o della detenzione da 1 a 5 anni. Ora, secondo l'art. 35, la reclusione può durare fino a 20 anni. In casi di una certa gravità il giudice dovrà, a parer mio, pronunciare una condanna rigorosa. Data l'impossibilità di pronunciare la pena di morte, sarà però sempre da consigliare una lunga privazione della libertà, se è il mantenimento dell'ordine pubblico che si vuol ottenere, se si vuol proteggere la forma democratica della Svizzera, il suo carattere di Stato fondato sul diritto. Non si dimentichi infatti che gli eventuali nemici saranno individui i quali, per il loro stesso movente, non si faranno degli scrupoli ad usare della violenza. Ma si tenga presente che, come già insegnò lo statista Liebknecht nei suoi scritti sull'alto tradimento e sulla rivoluzione [3]), nessun essere umano si metterà sulla pericolosa strada della violenza quando sappia di incontrarsi ad una forza superiore o quando abbia ragione di temere che l'atto violento si rivolgerà a suo proprio danno. Chi sa di andare incontro alla morte od al carcere a vita in caso di fallimento, non si accingerà all'opera delittuosa con la stessa facilità di chi è conscio di perdere la libertà per pochi anni, tanto più quando sa con quanta facilità possono venir addotte circostanze attenuanti che riducono sensibilmente la pena.

[2]) Seduta del 18 aprile 1912.

[3]) Liebknecht, Hochverrat und Revolution. Sozialdemokr. Bibliothek. Band XVII. Hottingen-Zürich. 1887

Con ragione fa notare Schnorf (op. cit.) che per delitti di questo genere il riconoscimento e l'accettazione di circostanze attenuanti deve tradursi in una riduzione della pena piuttosto nel senso qualitativo che nel senso quantitativo, poichè la misura della privazione della libertà deve essere fatta dipendere essenzialmente dalla pericolosità sociale dell'agente. La pericolosità stessa non dipende dai sentimenti che hanno spinto esso agente, in quanto anche dei sentimenti relativamente nobili, possono in via assoluta divenire pericolosi per lo Stato e per la società. Per questa considerazione, la maggior parte degli scrittori sono concordi nel consigliare un'eventuale riduzione della pena modale piuttosto che temporale.

Una circolare governativa del 1923 invitava i giudici dei tribunali germanici a non pronunciare pene disonoranti nei casi in cui il movente principale, determinante dell'agente fosse consistito nel fatto che esso agente avesse potuto ritenersi obbligato a compiere l'atto dalle sue convinzioni morali, religiose o politiche. Questo principio non si è fatto strada nella nostra legge. Le istituzioni democratiche, il senso di comprensione e di equanimità che reggono il nostro Stato e senza i quali esso non potrebbe esistere, permettono infatti ad ogni minoranza di far valere i suoi diritti e le sue ragioni per vie legali [4]).

Come pene accessorie entrano in linea di conto per le infrazioni degli art. 265, 266 e 271 la privazione dei diritti civici e la espulsione, quest'ultima nel caso in cui l'agente sia uno straniero. Fra gli effetti della privazione dei diritti civici va notato quello ragionevolissimo della perdita del diritto di voto attivo e passivo. Non si può infatti tollerare che prenda parte alla vita politica del paese chi si è reso colpevole di atti illegali appunto diretti contro le principali istituzioni politiche del paese stesso. E' opportuno ricordare che qualora la pena comminata sia della reclusione, a questa va obbligatoriamente aggiunta la privazione dei diritti civili per un tempo da due a dieci anni.

L'espulsione dal territorio della Confederazione è invece facoltativa, e può venir pronunciata dal giudice quando uno straniero sia stato condannato ad un determinato periodo di detenzione o di reclusione. Nel caso concreto, il giudice decreterà l'espulsione del reo qualora la permanenza di questi sul territorio della Confederazione lasci prevedere il continuare di un'attività pericolosa, o quando la opinione pubblica sia tanto scossa che l'allontanamento del reo si impone per la sua stessa sicurezza.

[4]) Anche nel caso in cui il giudice pronunci una pena di detenzione dovrà, a parer mio, privare il reo dei diritti civici per un dato periodo; eventualmente destituirlo dalla sua carica e dichiararlo ineleggibile a qualsiasi pubblico ufficio. In merito al « fanatismo politico », cfr. Thormann e v. Overbeck, op. cit. T. I, pag. 109, No. 7.

III

In alcuni cantoni era prevista per i colpevoli di delitti contro lo Stato una pena speciale, la prigionìa. Si tratta di Zurigo (art. 72), Vallese (art. 106), Ginevra (art. 87), Neuchâtel art. 116 ed il TICINO (art. 22).

La pena della prigionìa differisce dalla detenzione e dalla reclusione in quanto, pur dovendo venir scontata in una prigione dello Stato nella quale il condannato viene rinchiuso e ritenuto per tutto il tempo in cui dura la pena, il condannato stesso è vestito del proprio, è mantenuto secondo il regime delle carceri preventive, ha facoltà di alimentarsi a sue spese ed ha libertà di lavorare, studiare e ricevere visite (art. 23 CPT). Questo sistema di punizione corrisponde perfettamente al doppio scopo di privare la società di un individuo che le è pericoloso, e di trattare questo individuo diversamente, e cioè meglio, di coloro i quali hanno commesso reati comuni. Questo sistema permette anche di applicare ai reati politici delle pene molto più lunghe.

Il CPT prevedeva per determinate categorie di delitti contro lo Stato la prigionìa dal terzo fino al quinto grado (da otto a venti anni), l'interdizione dei diritti politici sino al quarto grado (10 anni) e la multa sino all'ottavo grado (fr. 5.000,—). Per raggiungere tale massimo occorreva però esser stato uno dei capi dell'attentato. Equiparati ai capi, in virtù dell'art. 91 CPT, erano i pubblici funzionari civili o militari che avessero abusato dell'autorità del proprio ufficio per commettere o per facilitare il crimine o delitto.

§ 10. I crimini degli anarchici e dei terroristi

I

Quantunque i crimini degli anarchici e dei terroristi occupino nella legislazione, nella dottrina e nella giurisprudenza un posto a parte, tanto che il CPS non tratta di essi organicamente, non si può omettere di accennarvi quando si parli di delitti contro lo Stato. L'agitazione anarchica in Svizzera corrisponde al periodo in cui, anche nel resto del mondo, l'anarchia infuriava. Da noi fortunatamente tali mene ebbero più che altro carattere di stampa (*L'avangarde* di Bakunin, stampato nel 1878 alla Chaux-de-Fonds; *Le revolté*, stampato a Ginevra nel 1878), e per la maggior parte sono imputabili a stranieri che abusarono della nostra ospitalità. All'estero, gli ultimi due decenni del secolo scorso conobbero una serie di crimini commessi nel nome dell'anarchia: ricorderò gli attentati del Ravachol in Francia ed in Spagna, nel 1892; l'attentato di Vaillant contro la camera francese dei deputati, il 3 dicembre 1893; gli attentati dell' Henry contro alberghi e

ristoranti francesi, il 12 febbraio ed il 4 aprile 1894; l'uccisione del presidente Carnot, a Lione, compiuta il 23 giugno 1894 dall' italiano Caserio; gli attentati che ebbero luogo in Spagna nel 1896 e culminarono con l'uccisione del presidente Canovas del Castillo, l'8 agosto 1897; l'assassinio dell' imperatrice Elisabetta, uccisa il 10 settembre 1898 a Ginevra dal Luccheni; l'attentato contro il principe di Galles, nel 1900; ed il 29 luglio del medesimo anno l'assassinio di Re Umberto di Savoia, per opera di Bresci; infine l'assassinio del presidente Mc Kinley, a Buffalo, nel 1901, compiuto dallo Czolgosz.

Tra le varie leggi estere promulgate per la repressione delle mene anarchiche citerò: la legge belga del 25 marzo 1891; la legge francese del 24 luglio 1894; le leggi italiane del 19 luglio 1894 e del 17 luglio 1898; la legge degli Stati Uniti del 10 luglio 1902 [1]).

II

L'anarchia, come ha detto la Corte penale federale, tende, secondo il suo stesso nome, alla soppressione di ogni autorità e di ogni Governo. Suo scopo è la distruzione dell'esistente ordine sociale e dello Stato, qualunque forma politica abbia la sua organizzazione. La nozione del delitto anarchico si estende a questo modo a tutti gli atti delittuosi inspirati dall'idea anarchica e tendenti alla sua realizzazione. La sua caratteristica non risiede nella natura del diritto leso, ma nel suo movente, che è l'odio dell'esistente organizzazione sociale, e nel suo scopo, che ne è la distruzione.

Lo Stato non può permettere, senza rinunciare alle ragioni stesse della propria esistenza, che associazioni aventi finalità anarchiche possano costituirsi ed operare nel proprio territorio. Il nuovo codice italiano afferma che i programmi bolscevichi ed anarchici sono programmi di delinquenza collettiva, contro i quali la legge penale deve energicamente provvedere (Saltelli e Romano-Di Falco, op. cit.) Come risulta anche da un rapporto del giudice istruttore federale Berdez, gli anarchici hanno adottato la formula, che per il raggiungimento delle loro mete ogni mezzo è lecito, e che sommo principio deve essere la disobbedienza alla legge. Omicidio, rapina, incendio, devono servire ad incatenare con la paura e col terrore la società borghese, ad aizzare all'azione i lavoratori ed a riempire la cassa di guerra per la propaganda attiva.

In considerazione di ciò, il miglior mezzo per reprimere l'agitazione anarchica consisteva, più che nell'emanare norme tendenti a proteggere i diversi oggetti di attentato, nel punire severamente l'impiego

---

[1]) Per un più accurato studio del fenomeno anarchico si consultino, oltre agli scritti del Bakunin, del Kropotkin e del Proudhon: M. Nettlau, Bibliographie de l'anarchie, Bruxelles 1897; E. Zoccoli, L'anarchia, Torino 1907; V. Basch, L'individualisme anarchiste, Paris 1904; G. Weill, Histoire du mouvement social en France, Paris 1924.

dei mezzi illegali che dovevano assicurare il raggiungimento dello scopo. Il CPF non era più all'altezza della situazione; il Consigliere federale Ruchonnet, nel 1888, parlando di esso ebbe a dire : « *Ce code est suranné, il ne connaît ni les anarchistes, ni la dynamite, ni l'espionnage polititique... Il nous laisse désarmés dans bien des cas...* ». Si rese dunque necessaria una legislazione speciale diretta contro l'attività anarchica.

Una prima legge del 12 aprile 1894 puniva all'art. 4 con la detenzione non inferiore ai mesi sei, o con la reclusione, chiunque avesse favorito o incitato a crimini o delitti contro la sicurezza di persone o di cose nell'intento di diffondere il terrore o di scuotere la sicurezza generale. Ma in una sentenza del 1900 contro gli anarchici Bertoni, Frigerio e Held (RUS 21,1 pag. 227) il Tribunale federale dichiarò che queste disposizioni premettevano che l'incitamento a commettere delitti contro persone o cose fosse caratterizzato e qualificato dall'intenzione di diffondere il terrore fra la popolazione e di scuotere la sicurezza pubblica; e che questi non fossero solamente gli effetti, ma bensì lo scopo immediato del crimine o delitto. Questa interpretazione impose dei limiti molto stretti all'applicazione dell'art. 4 della legge federale del 1894. Infatti l'esaltazione del delitto, anche se praticamente corrispondente ad un incitamento alla sua ripetizione, non poteva venir repressa secondo le leggi esistenti, mentre questa possibilità era data dalle legislazioni penali tedesca e italiana.

Il Consiglio federale finì col ritenere necessaria un'aggiunta al CPF. Il suo progetto del 15 dicembre 1902, dopo modifiche e ritocchi subiti durante le discussioni in seno ai vari consigli e commissioni, si concluse con la legge federale del 30 marzo 1906, mediante la quale veniva aggiunto al CPF del 1853 un Titolo III bis, concernente l'incitamento a commettere delitti anarchici.

Quantunque nell'agosto del 1899 venisse pubblicato per una distribuzione clandestina un « manifesto degli anarchici svizzeri », si deve notare con soddisfazione che l'agitazione anarchica in Svizzera non ha mai assunto lo sviluppo raggiunto altrove, e che generalmente si è trattato di atti isolati più che di manifestazioni organizzate. Le maggiori preoccupazioni fornite dagli anarchici al Tribunale federale sono state di carattere estraditorio. Dalla giurisprudenza del Tribunale federale (cfr. le sentenze Malatesta, dell'11 settembre 1891, RUS 17, pag. 450; e Jaffei, del 30 marzo 1901, RUS 27.1 pag. 52) risulta che l'attività anarchica non è considerata come politica.. Anche gli anarchici possono però commettere dei delitti politici, ed in questo caso non verranno estradati. Per che il delitto anarchico sia considerato come politico, è necessario che rivesta il carattere di una teoria politica, che abbia cioè uno scopo sociale ed economico. La politica non deve essere un semplice pretesto per la consumazione di rapine o di omicidi. Dalla sentenza Jaffei risulta che « le autorità svizzere politiche e giudiziarie professano in sostanza la stessa opinione, che vi siano cioè degli individui per i quali la questione sociale non è un problema politico, ma che tendono solo a terrorizzare le popolazioni allo

scopo di condurre ad uno stato sociale che essi stessi sono incapaci di definire in un senso pratico e ragionevole. Fatti di tal genere non stanno in nessuna relazione, anche solo la più vaga, con imprese politiche, nè a tali individui si può riconoscere il carattere di delinquenti politici, degni del diritto di asilo. Le autorità svizzere si trovano in questo punto completamente all' unissono coll'opinione pubblica del nostro paese ». Per queste considerazioni Jaffei, complice nel regicidio di Monza, venne estradato. Invece Malatesta, membro di una società anarchica che limitava la sua propaganda alla distribuzione di libelli incitanti alla rivolta ed all'agitazione di bandiere rivoluzionarie, rimanendo dunque nel campo dei delitti politici e non in quello dei delitti comuni, potè beneficiare del nostro diritto di asilo.

Accanto ai crimini anarchici si possono collocare i crimini terroristici, i quali non sono però sempre dovuti all'anarchia. Terrorismo è la ricerca di infrangere la resistenza dell'avversario mediante atti che lo terrorizzano. Sono atti terroristici, secondo la convenzione internazionale:

a) l' attentato alla vita ed alla libertà dei capi di Stato, o dei membri del Governo, delle assemblee politiche o amministrative o giudiziarie, o dei funzionari o dei privati in ragione delle loro attitudini politiche;

b) l'attentato contro edifici pubblici, ferrovie, navi, aeronavi ed altri mezzi di comunicazione;

c) l'associazione in vista di commettere i fatti precedenti;

d) la detenzione di armi, munizioni, esplosivi od ordigni incendiari allo scopo di commettere i medesimi fatti;

e) la provocazione a commettere i fatti summentovati e la loro apologia. [2])

Terrorista è chiunque commette uno degli atti qui sopra accennati.

III

Il CPS non accenna espressamente ai crimini anarchici e terroristici. La ragione di questa omissione può ricercarsi nel fatto che oggidì crimini di tale genere sono diventati molto rari e rivestono più il carattere di fenomeni individuali che di attività organizzata, contro i quali sono applicabili altri articoli della legge.

---

[2]) Le discussioni in seno al Consiglio della Società delle Nazioni in seguito all'attentato di Marsiglia terminarono con l'adozione unanime di una risoluzione, che comprende tra l'altro una Convenzione sulla repressione degli atti terroristici. Crf.: von Overbeck, Zur internationalen Bekämpfung von politischen Terrorakten, RPS, 49 (1935), pag. 223 e segg.

L'anarchia non cade però, in principio, sotto le disposizioni dell'art. 275 (associazioni illecite), poichè questi tende a reprimere soltanto le associazioni che si propongono di svolgere o svolgono una attività diretta a compiere atti puniti negli art. 265, 266 e dal 271 al 274 (spionaggio). Un crimine anarchico potrebbe bensì essere diretto contro un'autorità costituzionale: non però per la forma politica dell'autorità medesima, ma piuttosto perchè si tratta in sè di una autorità, chè altrimenti non sarebbe un crimine anarchico. L'art. 265 parla anche di atti diretti a « mutare » con la violenza la costituzione della Confederazione o di un Cantone ; un crimine anarchico, più che mirare a « mutare » la costituzione, tenderà a sopprimerla definitivamente, come norma direttrice e legalizzatrice di ogni autorità.

Contro l'autorità anarchica si applica invece l'art. 1 del decreto del 6 agosto 1940, il quale statutisce che :

Art. 1

E' vietato al partito comunista, alle sue organizzazioni ausiliarie o connesse ed ai *gruppi anarchici* o affiliati alla quarta internazionale (trotzkisti) di esercitare qualsiasi attività.

Lo stesso divieto si applica alle organizzazioni che si sostituiscono ai partiti, movimenti o gruppi ai quali è vietata qualsiasi attività.

Applicabile è pure il decreto del Consiglio federale del 27 maggio 1938 concernente i provvedimenti contro la propaganda sovversiva, il quale autorizza il Ministero pubblico della Confederazione a sequestrare, fra l'altro, tutti gli oggetti importati in Svizzera che possono servire alla propaganda anarchica (art. 1) e che estende il sequestro anche agli oggetti del genere indicato sopra e che sono di provenienza svizzera (art. 2).

Oltre a queste leggi di carattere generale, numerosi articoli del CPS possono venir applicati ai singoli atti anarchici o terroristi. Oltre agli attentati alla vita ed all'integrità delle persone, citerò in relazione a quanto detto sin'ora :

L'art. 259 prevede la reclusione fino a tre mesi o la detenzione per chiunque pubblicamente istiga a commettere un crimine. E' inoltre punito con la medesima pena chiunque diffonde lo spavento nella popolazione con la minaccia di un pericolo per la vita, la salute o la proprietà, in specie con la minaccia di assassinio, di saccheggio o di incendio (art. 258). Contro le mene terroristiche si possono interpretare anche gli art. 224, 225, e 226 CPS, tendenti a reprimere la fabbricazione, l'occultamento, il trasporto, l'uso delittuoso e l'uso colposo di materie esplosive o di gas velenosi. Inoltre l'art. 228, prevedente il danneggiamento di impianti elettrici, di opere idrauliche e di opere di premunizione. Ed infine le disposizioni del Titolo nono, tendenti a reprimere i crimini o delitti contro le pubbliche comunicazioni.

CAPITOLO QUARTO

L'Art. 265 CPS

§ 11. L'alto tradimento

I

Alto tradimento, in francese *haute trahison*, in spagnuolo *alta traicion*, in portoghese *alta traição*, in tedesco *Hoch-verrat*, in inglese *high treason*, in olandese *hoog-verraad*, in svedese *hög-förräderi*, in greco Η. Ροοοδια *(prodosia)*, in cèco *velez-ràda :* nella maggior parte delle lingue la denominazione del reato contro l'essenza dello Stato è accompagnata da un aggettivo che ne denota l'estrema gravità. Tradimento è di per sè la rottura fraudolenta di un legame di fiducia o di fedeltà. Alto tradimento è il medesimo concetto, almeno inizialmente, applicato a quel legame di fedeltà che deve garantire l'esistenza e la prosperità di un popolo, allo Stato cioè che lo regge e nel quale, mediante la costituzione, ha impresso la forma della sua superiore volontà. Fino dalle prime consociazioni familiari, che si venivano formando allo scopo precipuo di rendere possibile la difesa contro gruppi esterni, è da presumersi si venissero costituendo autorità alle quali fosse delitto non prestare obbedienza e rispetto tali da assicurare il concorso di tutti i consociati nelle lotte necessarie a rendere vittoriosa la propria associazione [1]).

Nella moderna dottrina il concetto di alto tradimento come infrazione ad un patto si è allentato, introducendosi vieppiù la convinzione che anche uno straniero, una persona dunque non astretta ai medesimi doveri di fedeltà, può essere soggetto del reato. Più che al momento personale, si guarda oggi al momento oggettivo, e si è concordi nell'affermare che l'interesse generale dello Stato richiede da certe azioni una protezione assoluta, e che contro tali azioni si debba procedere senza considerazioni in merito alla nazionalità dell'agente.

[1]) G. G. Rubbiani, sost, proc. generale della Corte d'Appello di Roma, in EI.

Già nel 1798, P. Feuerbach scriveva che « *der vollständige und zugleich positivrechtliche Begriff vom Hochverrat wäre folgender: Er ist die von einem Bürger*, oder von dem, welchen die Gesetze diesem gleich setzen, *bewirkte oder versuchte Vernichtung der durch die bürgerlichen Grundverträge begründeten Bestimmungen der bürgerlichen Gesellschaft* »[2]. Prima ancora, nel Medioevo, venivano equiparati ai sudditi anche i semplici abitanti, *incolae ;* e nella Bolla Aurea troviamo un'ulteriore estensione del concetto, in quanto il tradimento verso un principe *(Churfürst)* venne considerato come alto tradimento, senza distinguere se il reato fosse stato commesso da un suddito del principe stesso o da un altro suddito dell'impero. In contrapposizione alla dottrina antica, che fondamentalmente riteneva soggetto d'alto tradimento soltanto il cittadino dello Stato alla cui costituzione si era attentato, partendo dal principio che le leggi penali di uno Stato sono obbligatorie solo per i sudditi dello Stato stesso, e solo contro questi possono essere dirette, la dottrina moderna, come si è detto, basando sul principio di difesa dello Stato, non pone limiti alla nazionalità del soggetto.

Certamente per nessun altro genere di delitti come per l'alto tradimento, data la sua natura medesima, è necessario siano ben chiari i concetti dell'atto e dell'agente, e perchè da una parte ne sia giustamente garantita la punizione, e perchè dall'altra venga evitato ogni atto dispotico dell'autorità minacciata. Già Montesquieu, nell'*Esprit des Lois*, disse niente essere più pericoloso per lo Stato che la indeterminazione del crimine maiestatico, poggiando questa affermazione su dei pensieri appropriati all'epoca sua, ma che, applicando *granum salis* nella traslazione, potrebbero ancor oggi valere. Cosa non farebbe il Governo che avesse il privilegio di tutto punire? che, perchè nessuno gli ha delimitato i confini del delitto e della sua autorità punitiva, potesse designare col tremendo nome di alto tradimento e di crimine maiestatico ogni parola che si elevi contro il suo despotismo, ogni richiamo dell'uomo e del diritto?

Ma la netta distinzione di questo delitto è almeno tanto difficile quanto importante (cfr. Feuerbach, op. cit.). Le parole « alto tradimento » sono state tanto sovente profanate, tanto arbitrariamente definite, e nella pratica tanto estese, che non è facile compito ricondurle al loro autentico significato. Il medesimo autore giunge alla citata definizione partendo da una prima distinzione fra delitti contro lo Stato e delitti contro privati. Fra i delitti contro lo Stato si possono distinguere parecchi gradi, così come per le offese dirette contro persone private. Meno importanti sono quei delitti che colpiscono lo Stato o il suo rappresentante come privati, e che si definiscono come delitti contro la proprietà dello Stato o del Reggente. Oltre a questi devono essere considerati i delitti che colpiscono lo Stato come Stato, il Reggente come Reggente, e che non possono

---

[2]) P.J.A. Feuerbach, Philosophisch-juridische Untersuchung über das Verbrechen des Hochverrats, Erfurt 1798.

perciò venir considerati diversamente di offese ai patti fondamentali della società civile.

Queste offese ai patti fondamentali della società civile possono alla loro volta presentare un duplice aspetto: da una parte è infatti possibile che il cittadino agisca immediatamente contro essi patti, senza tuttavia volerli annullare ; d'altra parte è anche possibile che oggetto del suo crimine sia propria il loro annientamento. Nel primo caso si ha il delitto maiestatico propriamente detto, con la *vis publica et privata*, con moti e sollevamenti contro l'autorità legale, fino a quando non sia voluta l'abolizione dei patti fondamentali. Per quanto grandi possano essere questi delitti e per quanto essi possano avvicinarsi all'assolutezza delittuosa del cittadino, pure non costituiscono ancora questo assoluto. Il quale è raggiunto solo da quei delitti che vogliono l'abolizione dello Stato medesimo, sia dello Stato in generale, sia di uno Stato determinato, ciò che non è ancora il caso per i summentovati crimini, perchè il cittadino che insorge, si ribella il più delle volte contro un determinato atto del Governo, senza attentare all'esistenza stessa del Governo o dello Stato. Egli è, in certo senso, offensore e non uccisore dello Stato ; gli è infedele, pur senza volerlo distruggere.

Il peggiore di questi attributi, sempre secondo Feuerbach, troviamo invece nel caso dei crimini diretti all'annientamento dei patti fondamentali della società : perchè lo Stato esiste come Stato solo in virtù dei suoi patti fondamentali, e cessa di esistere come tale con lo annientamento di essi. Non può dunque darsi un crimine più nefando di questo, perchè così come l'assassinio è il peggior crimine che si possa commettere contro una persona privata, la distruzione dell'intero Stato è il più grande dei reati contro lo Stato stesso, e rappresenta l'assoluto dell'attività punibile di un cittadino. Questo reato possiamo chiamare alto tradimento.

Non c'è che da sostituire ai patti fondamentali di Feuerbach quell'insieme di norme che costituiscono il moderno concetto di Costituzione per giungere ad una definizione attuale di alto tradimento.

II

Definito il soggetto e l'oggetto qualitativo del crimine, rimane da definire l'oggetto dal punto di vista quantitativo.

Secondo il diritto naturale e le nozioni generali di crimine e delitto, le norme penali vengono infrante da una *determinata* azione ; un'azione che è dichiarata delittuosa in una legge costituisce il delitto con il suo compiersi. Come si deve considerare il tentativo? Il diritto di punire un'azione pressuppone una legge: quando questa non si estende al tentativo, il tentativo medesimo non costituisce reato e lo Stato non ha il diritto di punire. Lo Stato ha però il diritto di estendere la sua legislazione anche ai tentativi, comminando loro una speciale pena, oppure trattandoli come il delitto compiuto. La gravità

dell'alto tradimento giustifica appieno una tale estensione ai suoi tentativi ; è però necessario stabilire i limiti fra tentativo e atto compiuto. La dottrina è discorde in parecchi punti. Già da oltre un secolo esistono tre gruppi di opinioni[3]) :

a) alcuni, dalla natura e dall'essenza dell'alto tradimento, intendono provare che al suo compimento non può appartenere il successo. « *Insofern der Hochverrat eine Staatsumwälzung zum Zweck hat* » ha scritto Grolman [4]), « *liegt es schon in dem Geisten desselben, dass die Strafe nicht auf dem Fall der ausgeführten Absicht gesetzt sein könne, sondern dass zur Verwirkung derselben es genüge, wenn nur die feindselige Absicht in Handlungen ausgebrochen sei, wohin auch die Einladung Ander zur Verschwörung gehört* ». Lo stesso autore in un altro punto della sua opera spiega che un delitto può essere compiuto solo col compimento dell'intenzionale offesa. Nello spirito dell'alto tradimento è implicito che il codice penale dello Stato può esercitarsi solo sui tentativi di abbattare lo Stato stesso. Fra questi tentativi si possono naturalmente distinguere quelli vicini e quelli lontani ; tuttavia siccome anche a colui il quale *nel modo più lontano* ha agito allo scopo di provocare la caduta dello Stato dev'essere resa impossibile ogni ulteriore attività nello Stato, non è possibile distinguere in gradi i vari tentativi e le relative pene. Se un delitto diretto all'annientamento dello Stato dovesse venir punito solo dopo che l'intenzione sia stata realizzata, si chiede il nostro autore, e dunque dopo che lo Stato è annientato, chi avrebbe dunque più il diritto di punire?

b) altri cadono nell'estremo opposto, e vogliono che l'altro tradimento sia compiuto con l'effettiva caduta dello Stato o delle sue istituzioni essenziali. Contro questa teoria stanno ragioni di ordine pratico. Basti un esempio: se i congiurati, allo scopo di procurarsi armi per rovesciare violentemente lo Stato, si sono impadroniti di un arsenale, ma poi ne vengono scacciati da forze superiori, non si dovrebbe poter parlare di alto tradimento solo perchè lo scopo voluto dai congiurati è fallito? Ciò non è ragionevolmente ammissibile.

c) una terza opinione cerca una via di mezzo fra le due precedenti. Ha scritto per esempio Mittermaier[5]) : i delitti contro lo Stato si compiono con un'azione. Quando da una parte non si voglia accontentarsi di un qualsiasi atto preparatorio, e dall'altra non si voglia troppo esigere per il reato, si può ritenere compiuto il crimine con la compiutezza di un'azione data ad un determinato momento : nel caso dell'alto tradimento, quando i mezzi preparati siano veramente stati posti in esecuzione, ed il criminale abbia da parte sua fatto tutto quando dipendeva da lui in relazione al concetto dell'azione. Secondo questa teoria basta al compimento dell'alto tradimento l'attentato in-

[3]) Cfr. F.C.Th. Hepp. Beiträge zur Lehre vom Hochverrat, Bern 1833.
[4]) B. Grolman, Bibl, für peinl. Rechtswissenschaft (1797) I, p. 2 e 249.
[5]) Mittermaier, Arch. des crim. Rechts, vol. 4, p. 9.

trapreso, senza considerare se l'attentato medesimo abbia o meno avuto successo[6]).

Il Manzini scrive: dati gli interessi essenziali, rilevantissimi e delicatissimi, che sono esposti a pericolo o lesi dai delitti contro la personalità internazionale e interna dello Stato, le leggi di ogni epoca non si sono appagate dell'effetto preventivo generale delle comminatorie penali per i delitti medesimi, ma hanno incriminato anche fatti che, pur non costituendo propriamente tentativo, determinano tuttavia condizioni favorevoli alla commissione di tali reati, per impedire o paralizzare, fin nel loro più remoto stadio, le intenzioni criminose esplicate con determinati fatti.

Il CPS ha risolto dal canto suo la questione, adottando la formula: « Chiunque commette un atto diretto a.... », che tende a riallacciarsi alla terza delle teorie enunciate. Come risulta dai bollettini stenografici delle Camere federali e dai resoconti delle discussioni in seno alla commissione degli esperti, questa soluzione non è stata adottata senza vive controversie.

L'on. Favarger fu infatti del parere che tale espressione non permettesse di punire gli atti preparatori del delitto. E' difficile separare il concetto di atti preparatori dal concetto di tentativo ; atti preparatori sono alla base di ogni tentativo. Togliamo da Schnorf un elenco di azioni che possono venir considerate preparatorie di un alto tradimento : riunione di persone armate ; svaligiamento di depositi di armi e di munizioni, di casse pubbliche o private ; distruzione di edifici pubblici ; occupazione di edifici o di località tatticamente importanti ; resistenza organizzata contro autorità esecutive statali ; invito alla concreta guerra civile ; serrata dei generi alimentari ; sciopero generale o sciopero nelle aziende vitali dello Stato per motivi politici o prevalentemente politici ; incitamento alle dimissioni di autorità costituzionali con accompagnamento di *ultimatum;* rifiuto di rimettere un ufficio pubblico, decorso il termine, minacciando l'uso della forza ; compromissione sistematica del libero esercizio dei diritti popolari.

Contro il tentativo, e cioè contro l'esecuzione cominciata, ma interrotta per una forza esterna, si può procedere applicando l'articolo 229 CPS combinato con l'art. 19, disse in seno al Consiglio nazionale l'on. Favarger (si tratta degli articoli del progetto, divenuti nella legge 265 e rispettivamente 21). Egli ricordava però che la teoria corrente del diritto penale è che solo un atto esecutivo sia punibile, mentre, secondo la dottrina, non lo è l'atto preparatorio. Questi può venir sottomesso a punizione solo in virtù di una disposizione precisa ed espressa della legge, secondo l'adagio « *Nulla poena sine lege* ». La formula « atti diretti all'alto tradimento » sarebbe dunque troppo

---

[6]) Si tratta dunque di una via di mezzo tra le opinioni svolte sotto *a)* e *b)*. Nella prima bastava l'atto che « anche nel modo più lontano » può essere considerato come diretto contro lo Stato, nella seconda si domanda la compiutezza dell'attentato. Il CPS si attiene a questa via di mezzo, con una formula che è però più estensiva che restrittiva (cfr. più sotto).

vaga e troppo elastica, specialmente in un diritto penale che vieta al giudice l'applicazione estensiva della legge. L'oratore fece anche notare che la maggior parte dei codici stranieri e dei codici penali cantonali dichiaravano espressamente punibili gli atti preparatori, dopo di averli accuratamente definiti. In sostanza l'on. Favarger proponeva l'accettazione di un art. 229 bis (progetto) del seguente tenore: « Gli atti preparatori del delitto previsto dall'art. 229 vengono assimilati al tentativo e puniti con le medesime pene di questo. Sono considerati atti preparatori in particolare l'acquisto ed il deposito di armi, il complotto, la propaganda e l'agitazione con qualunque mezzo, come associazioni, riunioni, manifesti, stampe, scritti od immagini ».

Il Consiglio federale sembra essere stato del medesimo parere. Nel suo messaggio che accompagnava il progetto di legge del 1921 detto Consiglio faceva notare l'esistenza di una lacuna nel codice penale del 1853. L'art. 47 del progetto di legge puniva la provocazione pubblica mediante la parola, gli scritti o le immagini diretti contro l'ordine o la sicurezza interna dello Stato. Questa legge tendeva dunque a reprimere, più che atti esecutivi, dei veri e propri atti preparatori, secondo la pratica rivoluzionaria che, a detta del Consiglio federale, « consiste nel creare il movimento dell'opinione, nel riscaldare gli spiriti e nel preparare l'eruzione del vulcano, per poi lasciare libera la colata di lava incandescente nella scelta della via da seguire ».

Il popolo, però, bocciò il progetto di legge (legge Häberlin).

In seno al Consiglio nazionale, la maggioranza ritenne che la formula « atti diretti ad.... » bastasse a comprendere ogni genere di atti pericolosi ; il relatore dott. Seiler fece notare che determinante è lo obiettivo ; che appena di un'azione si può dire che sia diretta a scatenare ad un dato momento un atto di alto tradimento o a prepararlo, tale azione è di per sè punibile. E l'on. Logoz aggiunse che ovvero la proposta Favarger doppiava l'art. 299 se non inteudeva sorpassarlo per quanto concerne la misura in cui gli atti preparatori devono essere puniti; oppure in caso contrario tale proposta conduceva troppo lontano, apportando eccessive restrizioni ai principi costituzionali della libertà di stampa, del diritto di associazione, ecc.

Così, dopo lunghe discussioni, il testo dell'articolo è rimasto immutato; ed ogni volta che si dovrà discutere sur una causa concernente atti preparatori di alto tradimento, le parti in questione troveranno spunti per le loro tesi non solo nel CPS, ma anche e soprattutto nel Bollettino stenografico delle Camere federali.

Tratteggiate le caratteristiche generali dell'alto tradimento, ometterò di entrare in più ampi dettagli e mi rivolgerò brevemente all'esame dei singoli reati costituenti alto tradimento, e cioè, secondo l'articolo 265 CPS, agli attentati contro la Costituzione, agli attentati contro le autorità politiche costituzionali ed agli attentati contro il territorio della Confederazione, esaminando da ultimo alcuni reati che, non espressamente previsti dal CPS, assumono però l'aspetto di atti di alto tradimento.

§ 12. Attentati contro la Costituzione

...a mutare con la violenza la costituzione della Confederazione o d'un Cantone...

I

Il concetto di costituzione è uno dei più difficili da definire. Il compianto prof. Burckhardt consigliava agli studenti di non rispondere ad una domanda d'esame che tendesse ad una definizione di costituzione, considerando tale domanda come troppo insidiosa. Il fatto è che nella dottrina costituzionale, la parola « costituzione » è suscettibile di svariati significati. Per cominciare, costituzione può valere l'antico *status*, indicare cioè il modo d'essere di fatto dello Stato nel suo ordinamento fondamentale. Tale uso della parola costituzione ricorre già nei politici dell'antichità classica, dell'evo medio e della prima età moderna. Ma ad esso si possono ricondurre anche quelle teorie recenti che fanno coincidere, almeno in parte, il concetto dell'ordinamento giuridico dello Stato, e specialmente della parte fondamentale del medesimo, con la nozione d'istituzione, intesa come assetto obbiettivo e reale dell'organizzazione politica [1]).

In un senso che si può chiamare strumentale, costituzione significa l'atto scritto (documento), che sanziona il complesso, almeno principale, delle norme giuridiche, cioè costituzione = atto fondamentale (cfr. con patti fondamentali di Feuerbach, pag. 73). In questo senso strumentale, costituzione vale statuto. Nel fatto, la costituzione in senso strumentale raramente contiene l'intera costituzione in senso materiale, tutte le norme giuridiche costituzionali, di modo che essa viene integrata con particolari leggi costituzionali.

In senso materiale, costituzione designa il complesso delle norme giuridiche fondamentali (norme giuridiche costituzionali) che formano l'ordinamento giuridico dello Stato. In quest'ultimo senso, costituzione = norma o complesso di norme fondamentali [2]). Quando si parla nella legge di attentati contro la costituzione, si intende oggetto del reato la costituzione in senso materiale.

Scopo del primo alinea dell'art. 265 è dunque di reprimere gli atti diretti contro le norme giuridiche fondamentali (costituzionali) dello Stato svizzero: e cioè la repubblica, la democrazia, il federalismo, le libertà costituzionali dei cittadini.

---

[1]) S. Romano, L'ordinamento giuridico, Pisa 1918.

[2]) D. Donati, prof. all'Università di Padova, in EI.

II

Dal rapporto della commissione del Consiglio degli Stati sulla gestione del Consiglio federale, del 27 maggio 1921, risultava la necessità di completare il CPF relativamente ai delitti contro l'ordinamento costituzionale e la sicurezza interna del paese, e le Camere federali venivano invitate a plasmare la legislazione penale federale in modo che quest'ultima costituisse un'arma efficace nella lotta contro i movimenti sovversivi.

Già prima di questo rapporto, il Consiglio federale aveva sottoposto, l'11 aprile 1921, alle Camere federali un progetto di legge, mediante la quale il terzo articolo del CPF del 1853 doveva venir abrogato e sostituito da un nuovo titolo sui delitti contro « l'ordinamento statale e la sicurezza interna della Confederazione e dei Cantoni ». Causa prossima di questo progetto fu l'agitaizone degli estremisti di sinistra. I rivoluzionari svizzeri adottarono la tattica sovversiva russa, mediante la quale la rivoluzione è condotta con dimostrazioni di massa e con scioperi generali che devono paralizzare la vita economica del paese, trascinare le folle sulle strade e, quando le cose procedano favorevolmente, scatenare la guerra civile. Lenin dichiara fra le sue istruzioni che « fra i mezzi della lotta rivoluzionaria figurano le dimostrazioni e lo sciopero in massa ». Dal canto suo il consigliere nazionale Grimm, al congresso socialista di Olten, ai primi di marzo del 1918, stabilì un programma d'azione prevedente « l'applicazione dello sciopero generale come misura illimitata conducente alla lotta rivoluzionaria aperta ed al periodo dell'aperta guerra civile ». Ed ancora a Olten, nel luglio 1919, al congresso dei delegati della gioventù socialista, venne affermato che « il programma d'azione comportava un rincrudimento della lotta contro il capitalismo, lotta che contribuisce mediante scioperi successivi a provocare apertamente alla guerra civile, affinchè possa venir preso il potere con l'instaurazione del regime comunista ».

Queste azioni di massa erano evidentemente dirette a provocare un mutamento violento della costituzione (abolizione della democrazia ed instaurazione della dittatura di una classe, del proletariato) e delle norme costituzionali. Con questo scopo vennero inscenati gli scioperi generali del novembre 1918 e dell'agosto 1919.

Gli art. 45 e 46 del CPF non potevano venir estesi a queste azioni di massa, per quanto chiaro fosse il loro carattere rivoluzionario, perchè il codice stesso esigeva per le azioni di alto tradimento l'uso della violenza, nel senso di applicazione di forza fisica contro persone o cose, o di minacce lascianti intravvedere l'uso di forza fisica. Era molto discutibile se l'art. 45 potesse applicarsi ad uno sciopero politico, tendente a favorire il rovesciamento dell'ordinamento costituzionale, non essendo certo trattarsi di una « impresa » ai sensi della legge (v. messaggio del Cons. fed. dell'11 aprile 1921). Per « impresa » deve infatti intendersi, secondo la giurisprudenza federale, il diritto comune tedesco ed il diritto francese *(attentat)* un atto di aggressione

costituente almeno un principio d'esecuzione dell'attacco voluto. Contro le azioni di massa, che vogliono il turbamento della vita economica e lo scoppio della guerra civile, dovevano perciò venir emanate norme penali che sostituissero quelle antiquate ed impotenti del CPF del 1853. Faceva notare il Consiglio federale trattarsi di una naturale misura di protezione dello Stato attaccato nella sua essenza da azioni di massa; e non potersi più oltre tollerare che singoli elementi, copiando e seguendo metodi russi, arrischiassero di scuotere profondamente le fondamenta del nostro ente statale per mettere il paese in balìa del caos, a detrimento di tutti i confederati.

In sostanza, il Consiglio federale proponeva l'accettazione di due nuovi art. 45 e 46 con i quali venivano colpite quelle dimostrazioni e quegli scioperi che avessero uno scopo di alto tradimento o di rivolta. Ai movimenti di origine puramente economica non veniva opposto nulla, fintanto che essi non avessero servito a mascherare atti di alto tradimento. Mediante i nuovi articoli veniva anche definito chiaramente il concetto di « impresa », attentato, che doveva comprendere il delitto compiuto e tentato, ad esclusione degli atti meramente preparatori. La legge venne accettata dopo lunghe discussioni dalle Camere federali; ma, come si è detto precedentemente, il popolo, che aveva fatto uso del diritto di referendum, la respinse il 24 settembre del 1922, con 376,832 voti contro 303,794 *).

III

Questo primo scacco non disarmò il Consiglio federale. L'art. 102 della Costituzione federale cita, fra i vari compiti del Consiglio federale, la salvaguardia della sicurezza interna della Confederazione, il mantenimento dell'indipendenza e della neutralità svizzera. Sfidando i sentimenti di libertà del popolo svizzero, che gelosamente ha cura di decidere egli stesso sulle restrizioni alle libertà sue medesime, il Consiglio federale ancora una volta si è arrischiato a far uso di questa sua competenza costituzionale emanando il 5 dicembre 1938 un decreto che reprime gli atti contrari all'ordine pubblico ed istituisce misure per proteggere la democrazia. La situazione politica all'estero, col pericolo delle sue eventuali ripercussioni all'interno, fece sì che nessuno pensasse più seriamente a porre in dubbio la necessità di tale decreto. Ora questo decreto, almeno col suo art. 1, tende a proteggere l'ordine costituzionale e, con l'art. 2 capov. 2, ancora la costituzione attraverso uno dei suoi principi fondamentali, la democrazia, prescrivendo una pena a chiunque, pubblicamente ed in modo sistematico espone a disprezzo i principi fondamentali democratici sui quali poggiano la Confederazione ed i Cantoni, in modo speciale, chiunque scientemente, lancia o diffonde a scopi siffatti informazioni inesatte.

*) In seguito, nel 1938, anche una legge sulla protezione dell'ordine pubblico venne respinta dal popolo. Per ragioni sistematiche rimando al Cap. VI, pag.

In altri punti il decreto in questione tende piuttosto a salvaguardare l'indipendenza della Confederazione, ed è interessante notare come, in questi ulitmi anni, le misure per la protezione dello Stato si siano susseguite con ritmo intenso, mentre per molti anni poco o niente si era fatto in questo campo. Ora ci si trova quasi nell'estremo opposto, in quanto l'esistenza di prescrizioni molto vicine (altre verrano indicate in seguito) implica il pericolo, come mette in evidenza Thilo [3]), che se l'accusa si fonda sur una di esse, risulta poi che si sarebbe dovuto invocarne un'altra. L'imbarazzo della scelta può cagionare un'incertezza di cui, in ultima analisi, approfitta il delinquente. Il citato decreto 5 dicembre 1938 contiene, in specie, delle norme che riguardano la sicurezza della Confederazione in parte già previste dalla legge federale 21 giugno 1935, in parte dalla novella del CPF dell'8 ottobre 1936 [4]), novella pure tendente a garantire l'indipendenza della Confederazione. Accanto a leggi necessarie per le circostanze del momento (la novella dell'8 ottobre 1936 è stata provocata indubbiamente dall'affare Colombi) si è voluto anticipare l'efficacia di certe disposizioni del testè concluso CPS — la cui entrata in vigore rimetterà ordine nella legislazione.

L'art. 1 del decreto 5 dicembre 1938 prevede la detenzione fino a un anno o la multa fino a 2000 fr., eventualmente le due pene cumulate, per chiunque commette un atto diretto a sovvertire o a mettere in pericolo l'ordine fondato sulla costituzione della Confederazione o di un Cantone. Per « ordine fondato sulla costituzione », espressione che ricorre sovente, deve intendersi l'attuale ordinamento politico e sociale svizzero, specialmente per quanto riguarda la separazione dei poteri, la subordinazione dei poteri stessi al sovrano e l'eguaglianza dei cittadini nel partecipare alla sovranità, senza distinzione di lingua, di razza o di religione. Quest'ultimo punto è diventato importante dopo la campagna razzista intrapresa in Germania, poi in Italia, e recentissimamente anche in Francia, che avrebbe potuto avere le sue ripercussioni anche da noi. Contro questa possibilità è rivolto l'art. 2, capov. 3 della legge citata, che punisce chiunque, pubblicamente, eccita all'odio contro certi gruppi della popolazione a motivo della loro stirpe, religione o nazionalità.

Il Capo di una potenza nostra vicina ha detto un giorno che la Svizzera è il solo paese dove la parola *democrazia* non ha assunto un significato turpe. Tutta la legislazione per la protezione del nostro Stato è infatti improntata dallo sforzo di voler mantenere intatto questo grande patrimonio morale lasciatoci dai nostri avi.

[3]) E. Thilo, La répression de l'espionnage et de l'atteinte a l'indépendance de la Confédération, Lausanne 1940.

[4]) Entrato in vigore il 1° febbraio 1937.

§ 13. Attentati contro le autorità costituzionali

...ad abbattere con la violenza le autorità politiche costituzionali od a ridurle nell'impossibilità di esercitare i loro poteri...

I

Autorità è il principio di azione di una volontà su di un'altra. Questa azione suppone da un lato la forza determinante, dall'altro il riconoscimento di essa. La forza determinante non può essere fondata che sulla sintesi del volere con la legge. Il volere del popolo svizzero, manifestato nella costituzione che egli medesimo sovrano si è dato, consacra una forza determinante e la riconosce in taluni organismi definiti dalla costituzione stessa. Questi organismi sono autorità nel senso giuridico e politico della parola, che indica la posizione di chi sia rivestito di uno *jus imperii*, ossia di poteri e funzioni di comando. Questo principio autoritario non menoma il concetto di libertà, poichè l'autorità non esiste all'infuori del riconoscimento e della partecipazione dell'attività spirituale di coloro sui quali si esercita. La sintesi di autorità e libertà costituisce appunto la immanente sostanza spirituale del cosiddetto « stato etico », ossia di ogni stato e di ogni forma di comunione di individui che, prima di esistere *inter homines*, si faccia viva in *interiore homine*.[1]).

L'autorità deve potersi esercitare liberamente; il contrario costituirebbe un controsenso. Questa libertà non deve però degenerare in arbitrio o in abuso, e perciò certi limiti le sono tracciati nella costituzione stessa che la consacra. La sicurezza dello Stato all'interno e la solidità della sua posizione nelle relazioni internazonali esigono che da una parte l'autorità non sorpassi i limiti che la costituzione le impone; e d'altra parte che le competenze e la consistenza delle autorità medesime non vengano mutati se non per mezzi legali, generalmente indicati nella costituzione.

Relativamente all'autorità, l'alto tradimento può dunque manifestarsi in due forme: la prima, che è quella prevista dal CPS, quando non con mezzi legali, ma con la violenza, si cerchi di abbattere le autorità politiche costituzionali o di ridurle nell'impossibilità di esercitare i loro poteri; la seconda quando l'autorità in sè si arroghi funzioni e competenze che non le spettano riguardo a problemi d'interesse vitale per il paese. In quest'ultimo caso, però, dato che l'autorità è tale per costituzione ed a questa è intimamente legata, abbiamo piuttosto ancora un caso di alto tradimento verso la costituzione.

Là ove lo Stato si immedesima nella persona del suo capo, l'alto tradimento contro l'autorità si manifesta nell'attentato contro questo

---

[1]) A.E. Cammarata, prof. all'Università di Macerata, in EI.

capo. Così nel vecchio codice penale germanico [2]), l'alto tradimento comprendeva gli attentati contro la persona dell'imperatore e dei capi degli Stati *(Landesherren)*, attentati che possono esser diretti contro la vita, contro la libertà o contro la capacità di governare. Non può invece darsi alto tradimento verso gli altri organi ed organismi che *derivano* il loro potere da quello dell'imperatore. Il codice Rocco prevede severisime pene, fino alla morte, per chi attenti contro la vita contro la libertà o contro l'onore del Re, del Reggente, della Regina e di altri membri della famiglia reale. In forza dell'art. 8 del trattato del Laterano, alla persona del Re d'Italia è equiparata la persona del Sommo Pontefice. Tuttavia in Italia il Re non è un monarca assoluto, essendo Re « per grazia di Dio e *volontà della Nazione* »; accanto al suo potere personale vi è quello di un governo costituzionale. Perciò accanto alla tutela della persona del capo delo Stato, esiste anche la tutela della persona del capo del Governo, di quel Governo che, per la sua importaza nel quadro delle attuali istituzioni costituzionali, viene, oggidì, immediatamente dopo la Corona. Con pene gravissime vengono dunque punite anche le offese all'onore ed alla libertà del Capo del Governo; con la morte il di lui assassinio.

Da noi, in Svizzera, il sovrano assoluto è il popolo, il quale ha deferito in gran parte la sua autorità ad un organo legislativo (assemblea federale composta delle due camere del nazionale e degli Stati), ad un organo esecutivo (consiglio federale) e ad un organo giudiziario (tribunale federale). Questi tre organi, di importanza vitale per lo Stato, costituiscono l'oggetto dell'alto tradimento contro le autorità della Confederazione, ai sensi del nostro codice penale.

Il Procuratore pubblico federale Stämpfli così si esprime [2]): *Entsprechend dem Wesen des Hochverrats als Angriff auf das Staatsganze, wird nur der Angriff auf die Träger der Staatsgewalt unter Strafe gestellt. Es kommen nur die höchsten Behörden, die die Staatsmacht repräsentieren, in Betracht. Nur durch den Angriff auf die obersten Organe des Staates, denen durch die Verfassung die Verwaltung staatlicher Hoheitsrechte anvertraut ist, wird die Integrität des Staates gefährdet.* Anche da questo punto di vista, dunque, non si possono considerare altri oggetti di alto tradimento contro le autorità all'infuori di quelli più sopra menzionati. La cancelleria federale, quantunque citata nella costituzione fra le autorità federali, non puo essere oggetto di alto tradimento perchè non esercita diritti di sovranità, ma rappresenta solo un potere derivato. Il medesimo concetto troviamo anche nel commento di Maggiore (op. cit.) all'art. 289 del CPI, tendente a reprimere gli attentati contro gli organi costituzionali: per « organi costituzionali » si devono intendere quegli organi primari ed essenziali alla vita ed all'aziore di uno Stato, che trovano il loro fondamento nello Statuto, non solo, ma che hanno funzioni autonome ed

[2]) Codice del 1870, entrato in vigore il 1° gennaio 1871. Cfr. Meyer-Allfeld, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, Leipzig 1912, p. 625.

[2]) Stämpfli, Die Novelle zum Bundesstrafrecht (in RPS, 1922, p. 97).

indipendenti e perciò sono sottratti ad ogni comando di altri organi. Gli organi, invece, che da quelli dipendono, diconsi subordinati o mediati. Oggetto di alto tradimento possono essere solamente quegli organi che stanno al sommo dell'organizzazione e non hanno alcun potere al di sopra di sè.

Il tribunale federale delle assicurazioni non è neppure protetto dalle disposizioni dell'art. 265, perchè non è previsto dalla costituzione. Per il Presidente della Confederazione, « *primus inter pares* » dei consiglieri federali, non si è emanata una speciale norma protettiva, essendo senz'altro applicabili le norme concernenti le più alte autorità.

L'attentato contro le autorità costituzionali si verifica quando le autorità medesime o loro singoli membri vengono obbligati a dimettersi, o per essere sostituiti da altri, o per essere impediti di esercitare le proprie funzioni. Quando l'attentato sia diretto all'abrogazione completa dell'autorità come tale — non solo del suo attuale titolare — od al mutamento della sua organizzazione o della sua competenza, si ha di nuovo un attentato contro la costituzione. Si è a lungo discusso se si possa chiamare attentato contro le autorità costituzionali anche le dimissioni forzate o l'impedimento di esercitare le proprie funzioni non di un'intera autorità, ma solo di alcuni suoi membri. Secondo il Procuratore pubblico federale, si deve sempre considerare minacciato il potere dello Stato quando tutta l'autorità o singoli suoi membri vengano paralizzati nelle loro funzioni per un tempo più o meno lungo. Lo Stato come organismo politico vien posto in pericolo quando i titolari del potere statale vengano impediti di esercitare i diritti di sovranità loro conferiti dalla costituzione, non quando l'impedimento concerne solo un determinato atto ufficiale. L'impedimento di singoli atti ufficiali o la costrizione a compierli costituiscono piuttosto il concetto di rivolta o ribellione *(Aufruhr oder Widersetzung)*.

Praticamente la protezione dell'individuo investito di un'autorità è altrettanto importante che la tutela dell'autorità medesima. Per la vita dell'organismo statale i titolari dell'autorità interessano quanto l'organizzazione giuridica degli organi. L'esistenza politica dello Stato dipende in ultima analisi dagli ordinamenti sì, ma ancor più dagli uomini che ne dispongono (cfr. Schnorf, op. cit., pag. 65).

II

Le autorità cantonali suscettibili di diventare oggetto di alto tradimento sono: il Gran Consiglio, il Consiglio di Stato ed il supremo Tribunale cantonale, o gli organi che ne fanno le funzioni, a seconda delle consuetudini cantonali.

Il CPT prevedeva all'art. 88 l'attentato di abbattere, con fatti violenti seguiti da effetto, la costituzione del Cantone o il Governo cantonale, atti costituenti alto tradimento. Sedizione o ribellione commetteva invece chi, ai termini dell'art. 92, senz'animo di abbattere

l'ordine costituzionale, con attruppamenti seguiti da minacce o da violenze, o con altri mezzi violenti, avesse tentato di impedire al Gran Consiglio o al Consiglio di Stato il libero esercizio delle loro funzioni nella formazione o sanzione, o nella esecuzione di una legge, un decreto o una risoluizone qualunque.

Fatti di questo genere verranno sottoposti alla giurisdizione federale (cfr. §8)). Anche per il passato, dato che difficilmente un alto tradimento verso le autorità cantonali non trae seco un intervento armato federale, la competenza a giudicare spettava alla Confederazione.

La rivoluzione ticinese dell'11 settembre 1890 si presenta sotto vari aspetti come un attentato contro le autorità costituzionali. L'aspetto giuridico di questa rivoluzione può ricostruirsi sfogliando i giornali dell'epoca (segnatamente *La Libertà* e *Gazzetta Ticinese* di giovedì 11 settembre 1890 e giorni seguenti) e leggendo i proclami del Governo provvisorio dell'11 e 14 settembre 1890.

§ 14. Attentati contro il territorio svizzero

Appendice: Tutela del popolo e dell'economia nazionale

I

... a distaccare con la violenza una parte del territorio svizzero dalla Confederazione o una parte di territorio da un Cantone ...

La definizione di territorio vien data dal diritto internazionale. Secondo Ruiz Moreno « *el territorio es la regiòn sobre la que un Estado ejerce su dominio, imperio y soberanìa* » [1]). Sviluppando questo concetto possiamo dire che il territorio è la superficie terrestre appartenente ad uno Stato, sulla quale si esercita la sua sovranità. Non può esserci uno Stato senza territorio e, d'altra parte, il territorio serve a classificare gli Stati in Nazioni, ogni Nazione avendo il suo territorio. Il territorio nazionale comprende il territorio sul quale abitano i sudditi dello Stato ed, eventualmente, il territorio coloniale.

L'alto tradimento contro il territorio si esercita distaccando con la violenza o tentando di staccare con la violenza una parte del territorio dal territorio nazionale [2]). Tale reato può essere perpetrato per

---

[1]) Isidoro Ruiz Moreno. Lecciones de derecho internacional publico. Buenos Aires, 1934. T. II, p. 9.

[2]) Per gli atti « tendenti » a preparare l'alto tradimento cfr. Thormann e v. Overbeck, op. cit., II, p. 362, No. 3, e la letteratura ivi citata.

due motivi diversi: ovvero per costituire un nuovo Stato sulla parte di territorio distaccato oppure per annettere la parte di territorio in questione ad un altro Stato preesistente. Nel primo caso si verifica il cosiddetto « separatismo » (per esempio i separatisti catalani, i separatisti baschi, i separatisti renani); nel secondo caso può verificarsi, a seconda delle circostanze, almeno per quanto riguarda i fatti più comunemente verificatisi nella storia d'Europa, un atto di irredentismo, di pangermanesimo o di panslavismo. Quest'ultima possibilità non riguarda evidentemente la Svizzera.

L'attentato territoriale, sotto molti aspetti, rappresena più un attentato contro l'indipendenza del paese che un atto di alto tradimento; è alto tradimento in quanto il territorio è parte essenziale dello Stato; è attentato contro l'indipendenza in quanto il territorio medesimo vien sottomesso ad un'altra autorità. A mio avviso, quando oggetto dell'attentato sia tutto il territorio dello Stato, si deve parlare unicamente di attentato contro l'indipendenza, in quanto nulla vien cambiato nelle relazioni politiche, economiche e sociali assolutamente da luogo a luogo. L'unico mutamento sensibile è quello del potere autoritario. Che una certa confusione regni in propostito anche nella legislazione, è provato dal fatto che le disposizioni dell'art. 265 in merito all'alto tradimento territoriale sono state anticipate con quelle dell'art. 266 nella cosiddetta legge d'indipendenza dell'8 ottobre 1936. E' tuttavia comprensibile che, secondo il concetto di alto tradimento come atto diretto contro gli elementi essenziali dello Stato, gli attentati contro il territorio siano stati previsti fra le disposizioni dell'art. 265.

L'alto tradimento contro il territorio non deve confondersi neanche col reato previsto all'art. 269 CPS, tendente a reprimere le violazioni della sovranità territoriale svizzera. Secondo questa disposizione, chiunque penetra sul territorio svizzero contrariamente al diritto delle genti è punito con la detenzione o con la multa. Si tratta di una offesa alle norme del diritto internazionale, ed il soggetto non ha l'intenzione di attentare all'integrità del territorio dello Stato in cui è penetrato contro diritto.

Contro una parte del territorio della Confederazione e contro tutto il territorio del Cantone Ticino fu diretto, in certi momenti, il movimento che faceva capo al giornale *Adula*. Questo movimento può suddividersi in tre fasi: *Prima fase* = Mettere in rilievo le tradizioni culturali ed etniche del popolo ticinese; esigere un federalismo senza compromessi; lottare per l'italianità contro il germanesimo; propugnare un elvetismo con impronta antigovernativa; regionalismo, non separatismo. *Seconda fase:* La posizione dapprima critica, ma non anti-svizzera, diventa ostile; rifiutare ulteriori comunioni di strada; irredentismo; tentativo di indebolire l'influenza statale propugnando una zona franca. *Terza fase:* Guidata dall'estero; disvio dall'aperto irredentismo; accentuazione del concetto di italianità; tendenza ad un più forte intreccio del Ticino con l'Italia; esigenza di una zona franca a sfondo economico; far rilevare l'unità di cultura italo-roma-

nica e conseguire una stretta collaborazione reto-ticinese; autonomismo [3]). Fuori del Ticino si è dato all'irrendentismo molta più importanza di quella che meritasse effettivamente.

Appendice

II

I catteri essenziali dello Stato, abbiamo detto, sono la costituzione, l'autorità, il territorio ed il popolo. Secondo il concetto di alto tradimento, l'art. 265 dovrebbe tendere a proteggere questi quattro elementi. Tuttavia si è già notato che la protezione del territorio può essere anche facilmente collocata fra le norme che tutelano l'indipendenza del paese. La maggior parte dei codici cantonali, poi, prevedevano solamente l'alto tradimento verso la costituzione e verso le autorità; taluni solo verso la prima. Sembrerebbe naturale doversi tutelare con opportune sanzioni anche l'altro elemento essenziale dello Stato, il popolo.

Con la novella del 24 aprile 1934, il codice penale tedesco ricevette un art. 90 f, intitolato *Volksverrat*, del seguente tenore: « *Wer öffentlich oder als Deutscher im Ausland durch eine unwahre oder gröblich entstellte Behauptung tatsächlicher Art eine schwere Gefahr für das Ansehen des deutschen Volkes herbeiführt, wird mit Zuchthaus bestraft* ». Nel commento di Schäfer e von Dohnanyi [4]) è detto che questa prescrizione serve alla protezione dell'onore del popolo tedesco. « *In bezug auf dieses Schutzobjekt ist die Tat ein Verletzungsdelikt; denn jede Behauptung, die das Ansehen des deutschen Volkes gefährdet, verletzt seine Ehre schon in dem Augenblick, in dem sie aufgestellt wird* ». Occorre che il delitto sia di una certa rilevanza, poichè « *es wäre schlecht bestellt um den Namen des deutschen Volkes in der Welt, wenn es durch jede Lügenmeldung in seinem Ansehen gefährdet werden könnte* ».

Il CPS non conosce una norma di questo genere. Ed infatti, sotto molti aspetti, sarebbe difficile definire l'oggetto del reato, il popolo svizzero. Ad uno Stato che non conosce la politica razzista e che non può, per sua natura, far questioni di lingua, di costumi o di religioni, e tanto meno basarsi sur un principio politico, è difficile circoscrivere il concetto di popolo. La migliore caratterizzazione vien data senza dubbio dalla tradizione storica e dalla volontà di essere uniti. Questi due beni spirituali non temono insulti e non hanno bisogno di una citazione nel codice penale. Questo per quanto riguarda il popolo come unità morale.

---

[3]) Da Brosi, Der Irredentismus und die Schweiz, ed. Brodbeck-Frehner, Basel 1935.

[4]) Schäfer & von Dohnanyi, Die Strafgesetzgebung der Jahre 1931 bis 1935. Tübingen 1936.

Vi sono però delle dottrine politiche che fanno del maltrattamento del popolo un mezzo per la loro violenta affermazione. L'anarchico Bakunin, col suo « Catechismo del Rivoluzionario », preconizza, nella parte che riguarda il contegno dei rivoluzionari verso il popolo, di aggravare in ogni modo i mali e le disgrazie che affliggono il popolo per esaurire la sua pazienza ed indurlo al sollevamento generale; l'opera da realizzare è una terribile distruzione, completa ed inesorabile [5]).

Nelle sue esteriorizzazioni, il popolo è protetto da noi, in generale, con tutto quanto il codice penale; in particolare, dalle disposizioni concernenti la morale pubblica, da quelle che riguardano i crimini o delitti di comune pericolo, i crimini o delitti contro la salute pubblica, i crimini o delitti contro la tranquillità pubblica ed i delitti contro la volontà popolare.

Il popolo ha inoltre il diritto di essere protetto mediante numerose altre norme di diritto pubblico, specialmente per quanto riguarda la sua omogeneità spirituale, da speciali disposizioni regolanti le naturalizzazioni. E' molto opportuno che questa materia venga accuratamente disciplinata ; i tempi tragici che il mondo attraversa, determinando molti malcontenti, provocano ingenti emigrazioni volontarie o forzate di gente che non va d'accordo col proprio Governo, e che, per la maggior parte, non dovrebbe poi avere il diritto di assumere la nazionalità del paese che li ospita, perchè manca di una tradizione storica in questo senso, e perchè la loro volontà di unione è data solo da elementi di interesse troppo materiale.

La tutela del popolo non è compito del codice penale, ma da un punto di vista superiore, è il compito di tutta la legislazione dello Stato.

III

Vi hanno però degli interessi popolari che meritano in modo speciale una tutela anche in campo penale. Il popolo è titolare della sovranità; l'attentato contro la sovranità popolare meriterebbe di essere particolarmente citato fra i crimini di alto tradimento. Se ciò non è stato fatto, è forse perchè il legislatore ha pensato che tale crimine può facilmente ricondursi ad un attentato contro la costituzione.

Uno dei beni fondamentali dello Stato e del popolo è l'economia nazionale. Anche per la protezione dell'economia nazionale non sono previste speciali disposizioni nel CPS. Pertanto oggidì la vitalità dello Stato e la prosperità del popolo dipendono in gran parte dalla loro economia, e manovre contro questa dirette possono interpretarsi come veri e propri atti di alto tradimento, o anche di attentati contro l'indipendenza (economica) del paese, specialmente se commesse in tempo di guerra o di servizio attivo o comunque di disagio.

---

[5]) Suvarin, op. cit., pag. 29.

Il 25 luglio 1793, in piena Convenzione, il deputato Collot de Herbois pronunciava queste severe parole contro gli speculatori indegni: « *Quoi de plus nuisible, citoyens, que cette ligue barbare qui médite, jour et nuit, tous les genres d'assassinats, et surtout l'assassinat du pauvre? Car c'est l'assassiner que de lui ôter, par d'horribles spéculations, les moyens de pourvoir à ses besoins les plus pressants... Conserveront-ils longtemps, ces vampires, le droit de mettre un impôt immense et journalier sur nos consommations?...* ». Traspare da queste parole tutta l'entità del crimine che è essenzialmente diretto contro il popolo attraverso l'economia. Collot invitava poi l'Assemblea a « *porter le flambeau dans toutes le sinuosités à la faveur desquelles les agioteurs se dérobent à l'oeil des lois* », proponendo « *des moyens sûrs pour que ce animaux furieux et féroces, enfermés dans un labyrinthe affreux, se trouvent pris dans leur propre piège et se fassent eux-mêmes victimes du crime qu'ils ont préparé* ».

In seguito a questo rapporto, la Convenzione emanò un decreto che colpiva gli speculatori come « *traîtes à la patrie* »; tutti i detentori di derrate di prima necessità dovevano dichiararle entro otto giorni e vendere le loro provviste « *par petits lots et à tout venant, sans interruption ni délai, et se contentant d'un bénéfice honnêtement calculé d'après les factures d'achat* ». Chi avesse contravvenuto all'ordine sarebbe stato dichiarato accaparratore, condannato a morte senza appello ed inviato seduta stante al patibolo.

Gli accaparratori sono, specialmente in tempo di guerra, un pericolo grave per lo Stato. L'economia nazionale si alimenta e si evolve, quotidianamente, attraverso la produzione e la circolazione delle ricchezze, entrambe soggette all'azione delle leggi intese a mantenere un rapporto, pressoché costante, di equilibrio tra il costo ed i prezzi. Quanto più importante ed estesa si va facendo l'attività di scambio, e più largo l'impiego del credito che siffatta attività favorisce, tanto più vivamente è sentita l'importanza di mantenere ordinata e normale l'influenza delle leggi economiche che regolano la determinazione del prezzo delle merci in relazione all'intrinseco valore di esse, e di quello dei titoli alla stregua della fiducia che ad essi aderisce. La necessità di reprimere le frodi dirette a falsare l'azione di queste leggi s'impone al legislatore con lo sviluppo del credito commerciale e con l'inizio della circolazione fiduciaria.

Al delitto di aggiottaggio, che pure in certo senso si ricollega agli antichi delitti annonari, si venne conferendo un più preciso e moderno contenuto sotto l'influsso delle impressionanti speculazioni che si accompagnarono alla Rivoluzione Francese, denunciate dal deputato Collot ; la Convenzione Nazionale ne fissò la prima definizione nella ordinanza del 26 luglio 1793, divenuta poi l'art. 419 nel codice del 1810, che rappresenta la prima formula-tipo, da cui trassero le analoghe previsioni i codici successivi. Tuttavia, mentre tale art. 419 conteneva una vasta casistica dei vari mezzi con cui potevasi dolosamente cagionare un rialzo o ribasso fittizio dei prezzi delle merci o degli effetti pubblici, taluni codici più recenti, e, tra essi, quello italiano

del 1890, si limitarono a stabilire la materialità del delitto nella diffusione di false notizie o nell'uso di altri mezzi fraudolenti. Cfr. articolo 293 della legge.

La pratica efficacia della disposizione fu ridotta per essersi negata la possibilità del tentativo del delitto di aggiottaggio: e per essersi ritenuto che l'alterazione del corso dei valori non dovesse al colpevole di manovre fraudolenti addebitarsi, quand'essa si fosse verificata per il concorso di ulteriori fattori estranei alla di lui attività. In tal modo sminuita la tutela penale dell'importantissimo bene giuridico, rappresentato dall'interesse pubblico all'ordinato e corretto svolgimento delle negoziazioni commerciali e finanziarie, fu intesa in Italia più viva e urgente la necessità di una chiarificazione ed integrazione legislativa, dirette ad ovviare i danni notevolissimi che, non solo ai privati interessi, ma pure e specialmente alla stessa solidità della valuta nazionale e dell'economia pubblica potevano derivare da forme losche di speculazione (v. Lavori preparatori al CPI, Vol. V, parte II, § 546). Con l'art. 501 del codice Rocco si punisce chiunque, cittadino o straniero, al fine di turbare il mercato interno dei valori e delle merci :

a) pubblica o altrimenti divulga notizie false, esagerate o tendenziose ;

b) ovvero adopera altri artifici atti a cagionare un aumento o una diminuzione del prezzo delle merci, ovvero dei valori ammessi nelle liste di borsa o negoziabili nel pubblico mercato.

Si noti che l'attentato contro l'economia nazionale non deve venir confuso con il disfattismo economico; quest'ultimo si classifica senz'altro fra i reati contro l'indipendenza del paese, e ad esso verrà accennato nel § 16.

In Svizzera, in tempi di guerra o di servizio attivo, la tutela dell'economia nazionale viene affidata al Consiglio Federale con i pieni poteri che gli vengono attribuiti per la protezione del paese e per il mantenimento della sua neutralità. Così il 3 agosto 1914 ed il 30 agosto 1939.

CAPITOLO QUINTO

L'Art. 266 CPS

§ 15. La tutela dell'indipendenza

I

Nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Consiglio Federale figura il seguente decreto del 29 gennaio 1874. concernente il libello: *Appel des Catholiques suisses aux puissances signataires du traité de Vienne contre la violation de ce traité par les autorités suisses :*

« Il Consiglio Federale Svizzero, dopo aver preso visione di alcuni rapporti del Dipartimento federale di giustizia e polizia, dai quali risulta che un pacco giunto da Bar-le-Duc (Meuse, Francia). a Ginevra, all'indirizzo del rev. Père Collet, il 18 gennaio, conteneva parecchie centinaia di esemplari di uno stampato edito a Bar-le-Duc, Typographie des Célestins-Bertrand, e dal titolo: *Appel des catholiques suisses aux puissances signataires du traité de Vienne contre la violation de ce traité par les autorités suisses ;*

« essendo risultato che tali stampati hanno lo scopo di provocare un intervento straniero in Svizzera;

« Considerando che questo fatto costituisce un delitto contro la sicurezza interna e la tranquillità della Confederazione, o che almeno contiene un tentativo di questo delitto; che perciò nel primo caso sono applicabili gli art. 37 e 39 del CPF, nel secondo caso invece gli art. 14 e 15 della medesima legge;

« considerando inoltre che secondo l'art. 73 CPF, le assisi federali sono esclusivamente competenti a conoscere i fatti suesposti;

« visti gli art. 4 e 14 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria, secondo i quali per reati politici l'inchiesta penale può essere aperta solo su decreto del Consiglio federale;

« su proposta del Dipartimento federale di giustizia e polizia decreta:

« 1. Sarà aperta un'inchiesta penale contro l'autore o gli autori del libello intitolato: *Appel des catholiques suisses*, ecc;

« 2. . . . . ».

Nella medesima raccolta figura, il 25 gennaio 1874, un rapporto del Dipartimento federale di giustizia e polizia sul memoriale del cons. naz. Luigi Wuilleret concernente una richiesta d'intervento negli affari interni della Svizzera al Governo francese. Il « *Confédéré* » di Friborgo aveva pubblicato nel No. 10 del venerdì 23 gennaio 1874, sotto il titolo « *Les traîtres* », un articolo, mediante il quale attribuiva all'on. Luigi Wuilleret, presidente del Gran Consiglio del Cantone di Friborgo e membro del Consiglio nazionale, la redazione di un memoriale, che dal suo contenuto sembrava risalire al 1852, e col quale doveva venir provocato un intervento del Governo francese negli affari interni della Svizzera. Il giornale pubblicava anche il documento in questione intitolato « *Un aperçu de la situation en Suisse* », il quale non era firmato, ma che sarebbe stato scritto da cima a fondo di propria mano dall'on. Wuilleret. L'originale era tenuto a disposizione di ogni interessato che avesse voluto constatarne l'identità.

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia, preso visione del memoriale, si dichiarò convinto che, se veramente era stato redatto da un cittadino svizzero o da un abitante della Svizzera e inviato ad una potenza straniera, tale atto rivestiva al più alto grado il carattere del delitto previsto all'art. 37 del CPF. D'altra parte però il delitto, se commesso nel 1852, non poteva cadere sotto le disposizioni del predetto CPF, entrato in vigore solo il 1° maggio 1853; e secondo l'art. 34 della medesima legge, il delitto stesso sarebbe stato prescritto, essendo trascorsi più di 15 anni da quando era stato commesso.

Tuttavia i fatti addotti dal « *Confédéré* » sembrarono al Dipartimento federale di giustizia e polizia di carattere tale, almeno dal punto di vista della politica e della morale, e in relazione alla sicurezza interna ed estera della Confederazione, da giustificare un'inchiesta più approfondita. Fattosi consegnare l'originale, consistente in 7 fogli manoscritti, e mostratolo a diverse persone che conoscevano il Wuilleret, queste riconobbero senz'altro la di lui scrittura. Inviando tale documento originale al Consiglio federale, il Dipartimento in questione propose che non si dovessero prendere per il momento speciali misure. Dato che la redazione del « *Confédéré* » si proponeva di stampare alcune copie del manoscritto infamato e di inviarle ai membri del Consiglio nazionale, la posizione politica dell'on. Wuilleret sarebbe stata definita in seno al Consiglio nazionale stesso.

II

Nonostante i citati fatti del 1874, il progetto di codice penale svizzero del 1894, del prof. C. Stoos, non contiene nessuna disposizione concernente gli attentati all'indipendenza. Nella prima commissione di esperti del 1896 si decise di comminare, mediante un unico articolo, sanzioni penali tanto contro chi provocasse l'ingerenza di una potenza straniera negli affari interni della Svizzera, quanto contro chi incitasse ad un attentato verso l'indipendenza della Svizzera. In conseguenza di ciò, nel progetto della commissione del 1896, accanto al tradimento militare e diplomatico, venne introdotta una disposizione a sè stante, tendente a reprimere gli attentati contro l'indipendenza della Confederazione, del seguente tenore: « Chiunque tenta di indurre una potenza straniera ad intromettersi negli affari interni della Confederazione, o ad attentare all'indipendenza della Confederazione o di una parte di essa, verrà punito con la reclusione » (art. 172). La commissione degli esperti del 1901 [1]) diede una nuova redazione a questa disposizione:

Art. 172

Chiunque tenta di indurre una potenza straniera ad intromettersi negli affari interni della Confederazione,
chiunque compie un atto diretto a menomare o a porre in pericolo l'indipendenza della Confederazione,
è punito con la reclusione.

La disposizione così redatta passò negli avamprogetti del 1903 (art. 186) e del 1908 (art. 194). La seconda commissione di esperti (1912-1916) decise la permuta dei due capoversi, e le due azioni delittuose vennero fatte precedere dalla frase: « Chiunque commette un atto diretto... ». In seconda lettura, in merito al fatto dell'intromissione di una potenza straniera, venne cassata la parola « interni », riferentesi agli affari della Confederazione, su proposta della commissione di redazione. In questa forma, la disposizione venne presentata alle Camere federali come art. 230 del progetto del Consiglio federale del 1918, e, per tutta la durata delle deliberazioni, non subì rilevanti mutamenti, tranne l'aggiunta di una cifra 2, statuente che chiunque tiene intelligenze col Governo di uno Stato estero o con agenti di esso allo scopo di provocare una guerra contro la Confederazione, è punito con la reclusione non inferiore ai 3 anni. L'8 ottobre 1936, con la legge federale per reprimere fatti diretti a menomare l'indipendenza della

[1]) Si tratta di una piccola commissione di esperti nominata dal Dipartimento di giustizia e polizia il 2 giugno 1901, col compito di continuare i lavori per il CPS sulla base dell'avamprogetto del 1896, e composta dal prof. Stooss con 6 collaboratori. Cfr. l'introduzione del VE zu einem schweiz. Strafgesetzbuch, Bern 1903.

Confederaizone (aggiunta al CPF del 1853), l'art. 230 del progetto di CPS diventava art. 37 bis del CPF — ad eccezione della cifra 2, non menzionata in questa novella — ed entrava in vigore il 1° gennaio 1937 [2]).

III

La causa prossima di questa legge 8 ottobre 1936 è da ricercarsi nell'abbandono dell'inchiesta penale aperta contro Emilio Colombi e consorti per tradimento della Patria [3]). In questo caso si trattava di applicare l'art. 37 del CPF. Le autorità dovevano accertare se fosse stato commesso un incitamento di potenza estera ad intromettersi pericolosamente negli affari della Confederazione. « *Die Frage wurde* — dice il Consiglio federale — *abgesehen von andern rechtlichen Erwägungen und von Beweisgründen, auch deshalb verneint, weil das geltende Recht im Gegensatz zu Art. 230, Ziff. 1 des Strafgesetzentwurfes nur ein unmittelbares Einwirken auf eine fremde Regierung zu einer Einmischung im genannten Sinne Betraft* » [4]). Ora, nè attraverso le campagne di stampa sull'« *Adula* », nè con le sue conferenze in Italia, il Colombi aveva formulato una diretta richiesta d'intervento a potenze straniere. Nondimeno è innegabile che mene del genere di quelle imputabili al Colombi potevano essere pericolose per la Confederazione, specialmente in relazione ai tempi agitati che già allora trascorrevano.

Il testo dell'art. 266 CPS, ripreso nella legge 8 ottobre 1936, va oltre alle disposizioni dell'art. 37 CPF. L'attentato e l'offesa all'indipendenza vengono repressi in linea di massima; inoltre l'espressione « Chiunque commette un atto diretto a... » permette di punire già la preparazione di atti tendenti a preparare un attentato o un'offesa alla indipendenza della Confederazione, particolarmente l'incitamento diretto od indiretto all'intromissione di una potenza straniera. L'incitamento ha da ritenersi indiretto quando non vi sia stato contatto con gli agenti del Governo o di un'organizzazione straniera [5]). Punibile è l'azione preparatoria diretta, quando cioè gli appartenenti ad una lega politica estremista entrano in relazione con analoghe organizzazioni straniere, ricevendone denaro od istruzioni, per provocare in Svizzera,

[2]) Cfr.: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft, vom 23. Juni 1936 (Bundesblatt 1936, 2, pag. 171); Stämpfli, Das Unabhängigkeitsgesetz, in RPS, 1937. pag. 15 e segg.

[3]) Emilio Colombi, capo del movimento irredentista, di cui più sopra a pag. 85.

[4]) Vedi Botschaft, ecc., cit. sotto cifra 2).

[5]) Ad esempio le asserzioni del Colombi nell'« Adula » e in assemblee tenute all'estero, del seguente tenore: l'intedeschimento del Ticino è un pericolo per la sicurezza dell'Italia; l'Italia non deve tollerare che a pochi chilometri da Como e da Milano un territorio che fu italiano venga imbastardito; e simili.

contro la nostra volontà, un mutamento della costituzione [6]). E punibile è infine anche lo straniero che sovvenziona o altrimenti aiuta in Svizzera movimenti diretti a menomare la nostra indipendenza.

In seno al Consiglio degli Stati venne fatta la proposta di punire anche la commissione colposa del reato. A tale proposta non venne dato seguito, per non includere nel fattispecie penale un concetto, la cui interpretazione avrebbe causato molte difficoltà, specialmente per quanto concerne la preparazione ad un pericolo per l'indipendenza.

La fattispecie più importante dell'art. 266 CPS (art. 230 del progetto del 1916 e 37 bis del CPF) è senza dubbio la provocazione all'intromissione di una potenza straniera negli affari della Svizzera in modo da mettere in pericolo la nostra indipendenza. L' ingerenza della potenza estera deve essere tale da mettere in pericolo la nostra indipendenza, senza di che non vi ha delitto: non cade per esempio sotto questa disposizione penale l'intervento diplomatico di uno Stato estero nella forma consueta.

IV

Quanto alla « *ratio legis* » sia lecito riferirsi all'opera citata del Procuratore pubblico della Confederazione Stämpfli [7]):

« Secondo il diritto delle genti, l'indipendenza è da annoverarsi fra i diritti fondamentali dello Stato; essa è il diritto dello Stato, di disporre per conto proprio nei suoi affari interni ed esteri, libero da ogni ingerenza del di fuori [8]). Oltre alla sovranità territoriale e costituzionale, entra in linea di conto principalmente anche la sovranità in materia di polizia, specialmente l'ordinamento del diritto degli stranieri. Al diritto all'indipendenza corrisponde il dovere di astenersi da ogni ingerenza negli affari degli altri Stati.

« Le disposizioni di cui all'art. 266 costituiscono norme tutelatrici di diritto nazionale, e sono dirette contro gli attentati all'indipendenza commessi da singole persone. Tali norme sono particolarmente dirette contro ogni azione che tenda ad esporre a pericolo o ad offendere l'indipendenza nel senso più sopra indicato. Quando si tratta di una provocazione all'ingerenza, si verifica il fattispecie previsto al secondo capoverso ».

Il concetto di ingerenza non è sinonimo di violenza; nella legge non si trova una limitazione in questo senso.

Nella prima commissione di esperti si tenne in considerazione anche il fatto che, durante un'accanita lotta politica, un partito politico potrebbe richiedere l'intervento di una potenza straniera. Fatti simili vennero riscontrati nei due soli casi istruiti prima del caso Co-

---

[6]) cfr. Stämpfli, op. cit.

[7]) Stämpfli, op. cit.

[8]) In tedesco esiste l'eccellente binomio: äussere Unabhängigkeit, innere Selbstsändigkeit.

lombi (casi Collet e Wuilleret, cfr. pag. 90, 91). Il concetto di ingerenza è molto più largo di quello di intervento contrario al diritto delle genti, e lo comprende anzi, fin tanto che non si tratti di ostilità ai sensi dell'art. 37 CPF, o dell'art. 266 cifra 2. Il messaggio del Consiglio federale cita i movimenti che tendono a provocare un diritto d'ingerenza dell'estero in affari esclusivamente svizzeri: questioni linguistiche, imbastardimento, ecc. Sotto questa norma cadrebbero anche quei partiti politici che intendessero provocare un determinato intervento estero in affari della Confederazione.

§ 16. Appendice: Il decreto federale 5 dicembre 1938 (articolo 2, capoverso 1)

E' da augurarsi che la disposizione contenuta nel capoverso 1 dell'art. 2 del decreto del Consiglio federale del 5 dicembre 1938, che reprime atti contrari all'ordine pubblico e istituisce misure per proteggere la democrazia, già ripetutamente citato in altri punti di questo studio, venga prima o poi incorporata nel CPS fra le norme tutelatrici dello Stato. Secondo tale capoverso verrà punito chiunque, pubblicamente, lancia o diffonde scientemente un'informazione inesatta o deformata tale da mettere in pericolo la sicurezza interna od esterna della Confederazione. Difficilmente tale reato potrà venir compreso fra gli atti diretti a menomare ovvero ad esporre a pericolo l'indipendenza della Confederazione, ai sensi dell'art. 266 CPS, perchè questa formula si presenterà a seconda delle circostanze o troppo generale o troppo restrittiva.

Il reato previsto all'art. 2, capov. 1 del decreto 5 dicembre 1938 assume un'eccezionale gravità specialmente in tempo di guerra o di servizio attivo. Chi lancia notizie inesatte o deformate è da considerarsi alleato del nemico o del possibile nemico nella cosidetta guerra dei nervi. Il CPI conosce tale reato col nome di « Disfattismo » e lo reprime con i suoi art. 265, 266 e 267. Dai lavori preparatori, dalle relazioni del Guardasigilli e da autorevoli commenti, le norme concernenti il disfattismo vengono giustificate nel modo seguente:

« Il disfattismo è un fenomeno di delinquenza politica, relativamente nuovo, dagli atteggiamenti più vari, con effetti quant'altro mai funesti per il Paese che sia o debba trovarsi esposto al duro cimento della guerra. La triste esperienza recente, e le previsioni che è dato formare per l'avvenire, dimostrano all'evidenza che la guerra volge ormai ad estendersi così nello spazio come nel tempo al di là di quei confini nei quali può sembrare che la circoscrivano le operazioni militari propriamente dette. Essa non è più soltanto lotta di eserciti in campo aperto, ma è diventata conflitto di popoli. La resistenza bellica,

condizione prima della vittoria, dipenderà dalla resistenza morale offerta dal paese tutto intero alle angustie, alle privazioni, ai patimenti della guerra. Il disfattismo tende precisamente a recidere i nervi di tale resistenza, e deve perciò essere considerato come il peggiore dei nemici; quindi deve essere anche penalmente represso, con ogni studio e con ogni severità. Nelle relazioni alla Camera ed al Senato sul disegno di legge relativo alla nuova codificazione penale, come nel corso delle discussioni che ne seguirono, il Guardasigilli italiano ha messo in luce la necessità di provvedere, a questo proposito, con una serie organica di norme, le quali considerassero il disfattismo nelle sue tre pricipali manifestazioni, che si identificano per il loro raggio d'azione. Infatti, « secondo il campo in cui il colpevole svolge la sua opera deleteria, il disfattismo può distinguersi in politico, militare ed economico. Corrispondentemente, la nuova legge assicura allo Stato la necessaria protezione penale contro queste tre forme analoghe di attentato alla sicurezza sua, stabilendo pene informate, com'era necessario, a giusta severità (minimo 5 anni recl.) » [1]).

Tutti i delitti di disfattismo presentano, secondo il testo della legge italiana, e secondo quel che ordinariamente si verifica in pratica ed accettato anche nel decreto federale del 5 dicembre 1938, un elemento fondamentale comune, che è proprio di ogni forma di disfattismo. Codesto elemento è costituito dalla particolare pericolosità dei mezzi adoperati dal colpevole, mezzi aventi carattere eminentemente diffusivo. Sono tali la propaganda o l'apologia di idee che insinuano nella massa prima il veleno sottile dello scoraggiamento e poi, in taluni casi, i germi della ribellione; ed è tale altresì la propalazione nel pubblico, da persona a persona, di voci o notizie false, esagerate o tendenziose, aventi analogo effetto. In quest'ulima ipotesi vi è identica ragione di punire, poichè la notizia o la voce finisce col circolare insidiosa, diffondendosi nel pubblico, nel quale è destinata a compiere la sua opera deleteria. Data questa pericolosità dei mezzi adoperati dal colpevole, la punibilità del fatto non deve essere subordinata all'effettiva verificazione del danno. L'impiego di mezzi di tal genere va colpito di per se stesso, quando sia idoneo a produrre gli effetti che il colpevole se ne ripromette.

Sulla base di quanto suesposto, gli articoli del CPI che tendono a reprimere il disfattismo, ipotizzano reati di mero pericolo.

L'art. 265 CPI punisce chiunque, in tempo di guerra:

a) diffonde o comunica voci o notizie false, esagerate o tendenziose che possono:

1) destare pubblico allarme;
2) o deprimere lo spirito pubblico;
3) o altrimenti menomare la resistenza della nazione di fronte al nemico;

---

[1]) I lavori preparatori del Codice penale e del Codice di procedura penale; ed. del Provveditoriato generale dello Stato, Roma; Vol. V, parte II, § 267.

b) ovvero svolge, comunque, un'attività tale da recare nocumento agli interessi nazionali.

A questo medesimo scopo deve tendere anche il citato capoverso del citato decreto. Gli atti di disfattismo sono in stretta relazione con gli attentati contro l'indipendenza. Per voce o notizia falsa, o per informazione inesatta, si deve intendere qualsiasi notizia, o voce, o informazione che non abbia fondamento di verità o costituisca la completa deformazione della verità. Notizia, informazione o voce esagerata o deformata è una notizia o informazione o voce, che può essere anche in parte vera, ma che è data mediante artifizio, o inganno o qualsiasi altro modo subdolo, sicchè abbia l'attitudine a far colpo sull'altrui credulità, ovvero a carpire l'altrui buona fede.

Non solamente la diffusione o la comunicazione di « notizie » od « informazioni », ma anche la diffusione o la comunicazione di voci false, esagerate o tendenziose sono elementi sufficienti ad integrare l'elemento materiale del reato; giacchè l'esperienza insegna come le voci agiscono sulle masse al pari delle notizie. Maliziosamente messe in giro dal colpevole, esse assumono, man mano, nel corso o per effetto della diffusione, quella artificiosa consistenza che tanto serve ad accreditarle nel pubblico.

Nel caso di disfattismo, la sicurezza interna od esterna della Confederazione vengono messe in pericolo dal pubblico allarme che viene gettato nella popolazione. Si desta pubblico allarme suscitando nella popolazione, o presso una parte di essa, una intensa commozione o preoccupazione, in dipendenza della conoscenza di notizie con cui si rappresenta un grave, se non imminente pericolo all'interesse nazionale relativo alla resistenza del paese di fronte al nemico. Si deprime, anche, lo spirito pubblico col produrre nella popolazione, o presso parte di essa, uno stato d'animo di profonda angoscia, di profondo sconforto atto alla possibilità che sia menomata quella efficienza morale o anche materiale che deve il Paese apprestare in tempo di guerra all'esercito mobilitato. Il CPI va più oltre, prevedendo una punizione speciale anche per simili reati commessi in tempo di pace, in quanto l'art. 656 CPI stabilisce che chiunque pubblica o diffonde notizie false, esagerate o tendenziose, per le quali possa essere turbato l'ordine pubblico, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a lire 3000.—.

Una grave forma di disfattismo è il disfattismo economico. E' noto che in ogni tempo, ma specialmente in tempo di guerra, l'economia pubblica sia sensibile alle oscillazioni del corso dei cambi e del mercato dei titoli e dei valori pubblici o privati. L'esito di una guerra dipende, come si sa, dalla resistenza economica che offre il Paese, perchè l'elemento essenziale di questa resistenza è costituito dalle condizioni economiche del paese. « Contro gli speculatori senza scrupoli, i quali profittano del momento in cui la Patria è in pericolo per ammassare rapidamente fortune, spesso ingenti, piegando a loro beneficio il mercato dei titoli e dei valori, come pure contro coloro che, con

turpe disegno, il quale può essere stato determinato perfino da intelligenze col nemico, cercano di speculare al ribasso sui corsi dei cambi, per modo di deprimere la nostra moneta, aumentando così le nostre miserie, l'art. 267 del CPI si dimostra di una esemplare severità, sia nella misura della pena, indicata soltanto nel minimo, abbastanza elevato, sia, e più ancora, per aver abbandonato qualsiasi indicazione casistica in ordine ai mezzi di cui l'agente deve essersi servito per poter essere ritenuto responsabile di questo delitto ». Il delitto può essere commesso con qualunque mezzo, purchè atto a deprimere il corso dei cambi, o ad influenzare sul mercato dei titoli o dei valori pubblici o privati o diretto ad uno dei predetti scopi. Non è necessario che il mezzo sia fraudolento o artificioso. Anche se esso sia oggettivamente lecito (incetta, coalizione), il colpevole risponderà del delitto.

Al disfattismo economico non possono estendersi le norme del decreto 5 dicembre 1938, essendo problematica la possibilità di un'applicazione analogica. Quando si tenga presente l'influenza esercitata dall'economia sulla tranquillità sociale, e l'importanza di questa tranquillità in tempi agitati per cause esterne, non si può che deplorare questa lacuna nella nostra legislazione. Quanto agli altri generi di disfattismo, anche le circostanze della guerra attuale hanno indicato a parecchie riprese a quale pericolo possono esporre la sicurezza della Svizzera false notizie incoscientemente o, quel che è peggio, coscientemente diffuse nel pubblico in momenti critici, in momenti cioè in cui la Nazione intera deve poter disporre di tutta la sua calma per affrontare decisioni di importanza storica.

Una sentenza interessante a questo proposito è stata emanata dalla terza camera dell'*Obergericht* di Zurigo, ai primi di maggio del 1940. Prevenuto colpevole di infrazione all'art. 2. capov. 1 del decreto 5 dicembre 1938 era A.J.B. — Come figura dagli atti del processo, « der Angeklagte hat öffentlich eine unwahre Behauptung tatsächlicher Art *wissentlich* aufgestellt und verbreitet, *die geeignet war, die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden*, indem er am. 25. April 1940 in der Wirtschaft zum Bahnhof Attikon das Gerücht verbreitete, der Kaufmann Hzl. in Winterthur sei wegen Spionage verhaftet worden, weil bei diesem deutsche Uniformen gefunden worden seien ».

Il reo venne condannato.... a una settimana di detenzione e a fr. 50.— di multa. In altri paesi, non molto lontano da noi, un simile attentato alla sicurezza dello Stato, determinato dall'allarme gettato nel pubblico, sarebbe stato punito, anche se involontario, con parecchi anni di reclusione [2]).

[2]) Non si dimentichi che il periodo di servizio attivo ha grandi analogie con il periodo di guerra — e che talune misure valevoli per il periodo di guerra sono state estese al servizio attivo.

§ 17. Appendice: La tutela della neutralità

Senza entrare in discussione in merito alla dottrina della neutralità, si deve però osservare che la neutralità stessa è uno dei mezzi più importanti ai quali il nostro paese affida la sua sicurezza in tempi di grave pericolo. Nell'imminenza di una guerra, il 3 agosto 1914 ed il 30 agosto 1939, le Camere federali conferirono al Consiglio federale i poteri necessari per prendere tutte le misure atte a proteggere il paese ed a mantenere la sua neutralità.

Le offese alla neutralità costituiscono un grave pericolo per il nostro paese. Queste offese possono venire dall'estero, ed allora dovranno venire appianate con i consueti mezzi diplomatici o, in ultima istanza, con la guerra. Ma possono venire dall'interno, e dovranno essere represse severamente, perchè, determinando in chi trae danno dalle offese alla nostra neutralità il desiderio di vendetta, o dandogli un pretesto allo svolgimento dei suoi piani, possono mettere in grave pericolo la nostra indipendenza. La tutela della nostra neutralità, data la sua importanza, è fra le misure più necessarie alla tutela del nostro Stato. Mi sembra perciò che sarebbe stato opportuno includere nel Titolo tredicesimo del CPS almeno una norma di carattere generale in questo senso. Così non è parso opportuno al legislatore, il quale ha preferito raggruppare nel Titolo sedicesimo del codice un gruppo di articoli che hanno lo scopo di tutelare le relazioni del nostro paese con gli Stati esteri; vengono cioè puniti gli oltraggi ad uno Stato estero (nella persona del suo capo o del suo agente diplomatico, o nel suo Governo), gli oltraggi concernenti la Società delle Nazioni, le offese agli emblemi di uno Stato estero, le violazioni della sovranità territoriale di uno Stato estero, gli atti di ostilità contro un belligerante o contro truppe straniere ed infine lo spionaggio in danno di Stati esteri. Che queste norme siano state dettate dal desiderio di veder rispettata la nostra neutralità traspare dal fatto che mentre il Consiglio federale, dietro una cui risoluzione solo possono venir perseguiti i crimini in questione, in tempi normali non ordina il procedimento contro gli oltraggi ad uno Stato estero che a richiesta del Governo dello Stato interessato e se reputa garantita la reciprocità, in tempo di servizio attivo può ordinare il procedimento *senza* la domanda del Governo dello Stato estero o la garanzia della reciprocità.

Nel messaggio del 29 agosto 1939 [1]), il Consiglio federale così si esprimeva: noi vogliamo notificare alle Potenze straniere la decisione della Confederazione svizzera di mantenere una neutralità completa nell'imminente conflitto. Ma a questa dichiarazione devono corrispondere i fatti, i quali esigono anzitutto la tutela della neutralità da parte di noi stessi. Occorre a questo scopo l'energica decisione di tutti gli

---

[1]) Concernente il decreto federale sulle misure da prendere per la protezione del paese e per il mantenimento della sua neutralità.

Svizzeri di volerla difendere e di voler proteggere con ogni mezzo la indipendenza, l'integrità e la sicurezza della Patria da qualunque attentato e da qualunque parte esso possa venire.

Forse il richiamo del Consiglio federale è stato più sentito durante l'attuale conflitto che non durante la conflagrazione del 1914-18. In quel tempo si verificarono infatti avvenimenti rincresciosi. Il 1.o ottobre 1914 il Consiglio federale dovette lanciare un richiamo al popolo invitandolo a mantenere un certo riserbo nel giudicare gli avvenimenti e nel manifestare le sue simpatie per certe nazioni, per evitare di offendere gli stati belligeranti e per non incorrere in una partigianeria unilaterale. Ma ancor più importante che il riguardo per altri Stati è l'interesse vitale della Svizzera ad un'unità interna salda ed incrollabile. « L'ideale della Nazione risiede in una comunione di culture che sta al di sopra delle razze e delle lingue. *Primum et ante omnia* siamo Svizzeri, e solo in seconda linea Romani o Germani. Al di sopra delle simpatie per coloro ai quali siamo uniti da una comunanza di stirpe deve essere immanente il benessere della Patria comune; a questo tutto deve essere subordinato ».

Dopo i disordini di Friborgo del marzo 1915, il Consiglio federale emanò una nuova circolare, in cui diceva essersi vieppiù convinto che in molti cerchi della popolazione si manifestava uno stato d'animo tale da destare vive preoccupazioni. « Non solo le simpatie ed antipatie per i belligeranti vengono espresse in un modo incompatibile con la posizione e con i doveri di uno Stato neutrale, ma si manifesta anche una mancanza di sentimento e di pensiero nazionale veramente spiacevole. I pericoli che si collegano al modo di pensare unilaterale di una gran parte della popolazione inducono l'autorità ad intervenire contro i tentativi di scuotere il buon senso del popolo svizzero per metterlo su di una falsa strada mediante parole e scritti provocatori ed eccitanti. Abbiamo notato con rammarico che non tutti i Governi cantonali e non tutti gli organi di polizia sanno esplicare la necessaria energia contro questi fattacci. Mediante il servizio territoriale si è già cercato di combattere il malvezzo. L'esperienza insegna però che senza l'azione coscienziosa e la collaborazione della polizia cantonale non si può raggiungere un risultato positivo. Anche da parte della Confederazione verranno prese quelle misure che più sembrano opportune ». All'attenzione speciale delle autorità cantonali veniva raccomandato il contegno degli stranieri, i quali devono essere coscienti di godere della liberale ospitalità di un paese neutrale.

Durante l'attuale conflitto il Consiglio federale ha fatto largamente uso dei pieni poteri conferitigli. Fra le varie misure adottate in base all'art. 3 del decreto federale del 30 agosto 1939, che interessano la tutela della neutralità e dello Stato in generale, citerò in ordine cronologico:

1) il decreto per garantire la sicurezza del paese in materia di informazioni, dell'8 settembre 1939;

2) il decreto che vieta nell'esercito la propaganda contraria all'ordine pubblico, del 4 dicembre 1939;
3) il decreto che vieta le pubblicazioni concernenti i casi di spionaggio, del 26 marzo 1940;
4) il decreto che istituisce il controllo delle assemblee politiche, del 9 luglio 1940;
5) il decreto che istituisce provvedimenti contro l'attività comunista o anarchica, del 6 agosto 1940;
6) il decreto concernente il traffico con le invenzioni relative al materiale da guerra, del 30 agosto 1940;
7) il decreto del 26 novembre 1940 che scioglie tutte le organizzazioni comuniste esistenti in Svizzera ed impedisce ai comunisti di far parte delle autorità federali, cantonali o comunali.

In principio al febbraio 1941, il Tribunale federale ha dovuto pronunciarsi in un'interessante causa vertente sull'ultimo dei citati decreti. In ossequio alle disposizioni federali i nove comunisti che facevano parte del Gran Consiglio di Basilea-Città non furono convocati dal presidente alle sedute del 5 e del 19 dicembre 1940 e non presero parte alle sedute stesse. Uno di essi, l'ex-deputato Arnold, inoltrò un ricorso di diritto pubblico presso il Tribunale federale, domandando che le decisioni prese dal Gran Consiglio durante le sedute del 5 e 19 dicembre venissero annullate, non essendo stati convocati tutti i membri del Consiglio medesimo. Il ricorrente ha addotto che la Costituzione di Basilea-Città fissa a 130 il numero dei membri del Gran Consiglio e che *le disposizioni della costituzione cantonale non possono venir derogate da un decreto emanato dal Consiglio federale in virtù dei pieni poteri.* Le due sedute sopracitate del Gran Consiglio essendo contrarie alle basi fissate dalla costituzione dovevano quindi, a richiesta dell'istante, venir dichiarate nulle.

La sezione di diritto pubblico del Tribunale federale ha respinto il ricorso, dichiarando che ogni nuova disposizione della Costituzione federale annulla le disposizioni di diritto cantonale che le sono contrarie. *Anche un decreto emanato dal Consiglio federale nei limiti della sua competenza toglie il vigore di legge alle disposizioni costituzionali cantonali che gli sono eventualmente contrarie.* Il ricorrente non ha contestato nè la legalità nè la costituzionalità del decreto del Consiglio federale del 26 novembre 1940. Il Tribunale non ha dunque dovuto pronunciarsi neanche in virtù dell'art. 113, capov. 3, della Costituzione federale, che gli attribuisce la competenza sui reclami per violazione dei diritti costituzionali dei cittadini.

Il Tribunale federale deve attenersi alle leggi votate dalle Camere federali ed ai decreti di portata generale. Il 30 agosto 1939 le Camere federali hanno autorizzato il Consiglio federale a esercitare in loro vece il diritto di legiferare su tutte le misure destinate a *garantire la sicurezza, l'indipendenza e la neutralità della Svizzera.* Tutti i decreti

emanati dal Consiglio federale in virtù di questo decreto delle Camere hanno dunque carattere di leggi federali e non possono perciò venir revisati dal Tribunale federale.

Questa giurisprudenza fu già di regola quando vigeva il decreto relativo ai pieni poteri del 3 agosto 1914. Non ha importanza il problema di sapere se il Tribunale federale potesse prendere posizione di fronte a una decisione del Consiglio federale sorpassante in modo troppo evidente lo scopo che volevano raggiungere le Camere federali accordando i pieni poteri. Infatti il Tribunale federale si è già pronunciato sulle organizzazioni comuniste, dicharando che queste tendevano a *rovesciare con la violenza l'organizzazione attuale dello Stato.* Il Consiglio federale ha dunque fatto uso del suo diritto emanando il decreto del 26 novembre 1940 *nell'interesse della sicurezza e dell'indipendenza del paese.*

CAPITOLO SESTO

L'Art. 271 CPS

§ 18. I precedenti

I

Nell'estate del 1918 si verificarono alcuni avvenimenti, i quali indussero il Consiglio federale a comunicare ai rappresentanti degli Stati esteri accreditati a Berna quanto segue: Secondo i principî del diritto delle genti generalmente riconosciuti, non si può permettere che *funzionari stranieri* (funzionari di polizia, funzionari consolari od altri) raccolgano in Svizzera prove che devono essere prodotte in processi penali all'estero, perchè il compimento indipendente di tali atti ufficiali costituisce un'offesa della sovranità territoriale svizzera. Se in processi penali all'estero occorrono prove che devono venir raccolte in Svizzera, si dovrà inoltrare una domanda di aiuto giudiziario. Questa domanda sarà fatta per la consueta via diplomatica, a meno che un patto o una convenzione non prevedano espressamente un'eccezione . . .

In relazione a quanto sopra esposto, il Consiglio federale diramò il 9 agosto 1918 una circolare ai Governi cantonali, con la quale li rendeva attenti sull'opportunità di non tollerare sul suolo svizzero *atti ufficiali commessi da agenti o funzionari stranieri*. Nel suo rapporto sulla gestione del Consiglio federale per il 1918, la commissione del Consiglio degli Stati così si esprime in merito alla circolare del 9 agosto: questa circolare trae origine dal comportamento della polizia francese, alcuni agenti della quale, col consenso ed in parte con l'aiuto di organi della polizia cantonale, hanno compiuto in Svizzera inchieste per processi penali pendenti in Francia. Il Consiglio federale ha fatto notare che l'unico mezzo lecito per raccogliere prove in Svizzera in merito a processi penali che si tengono all'estero è quello dell'aiuto giudiziario fornito dalle competenti autorità svizzere. Un fondato diritto di Stati esteri all'aiuto giudiziario esiste solo per i casi previsti da trattati internazionali. Le autorità svizzere si sono sempre attenute

al principio contenuto nei trattati di estradizione, che l'aiuto giudiziario debba essere escluso nel caso di processi politici, fatta eccezione per la raccolta di prove dimostranti l'innocenza dell'imputato o comunque a lui favorevoli. La raccolta di prove da parte di funzionari, consoli od agenti stranieri è illecita e non deve essere tollerata neanche quando l'inchiesta venga intrapresa col consenso delle persone interessate che abitano in Svizzera. Si tratta di mantenere l'integrità del principio di diritto pubblico che vien chiamato sovranità territoriale [1]).

II

Il 13 ottobre 1933 le Camere federali adottavano una legge sulla protezione dell'ordine pubblico, la quale conteneva le seguenti disposizioni penali concernenti gli atti ufficiali compiuti da stranieri ed i servizi di informazioni politiche a vantaggio dell'estero:

Art. 8

Atti ufficiali di funzionari esteri. Servizio politico d'informazioni per l'estero.

1. Chiunque, senza esservi autorizzato, compie sul territorio svizzero atti ufficiali a nome di uno Stato estero;

chiunque fa sul territorio svizzero nell'interesse di un Governo estero o di un'autorità estera, un servizio d'informazioni relativo all'attività politica di persone e di partiti;

chiunque arruola altre persone per un siffatto servizio o lo favoreggia

è punito con la detenzione o, in casi gravi con la reclusione. Gli stranieri sono inoltre espulsi.

2. E' in particolare considerato come circostanza aggravante l'aver incitato ad azioni atte a compromettere la sicurezza interna od esterna della Svizzera ovvero l'aver dato false informazioni di questa natura.

Come ebbe a deplorare il Consiglio federale nel suo messaggio all'Assemblea federale del 29 aprile 1935, tale legge venne respinta dal popolo l'11 marzo 1934. Ciononostante, il 3 ottobre 1934 gli articoli 3 ed 8 della legge respinta vennero ripresi con l'iniziativa costituzionale per la protezione dell'esercito e contro gli informatori stranieri. Il Consiglio federale, considerando l'assorbimento nella Costituzione delle misure penali previste dall'iniziativa come un errore di tecnica legislativa, dato che fino allora la Costituzione non aveva mai contenuto precisazioni di carattere penale, decise di ripresentare un progetto di decreto istituente penalità contro atti ufficiali compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero, e rafforzante contemporaneamente il Ministero pubblico federale.

[1]) Burckhardt, Schweiz. Bundesrecht, 19.

Il Consiglio degli Stati il 18 giugno, ed il Consiglio Nazionale il 21 giugno 1935 adottarono il decreto, il quale, dopo aver subito alcune modificazioni più che altro redazionali, assunse la forma con la quale è riprodotto in appendice.

Le disposizioni di cui all'*art. 1*, concernenti atti compiuti per conto di uno Stato estero, costituiscono un'estensione dell'art.8, capov. 1 della respinta legge sulla protezione dell'ordine pubblico. Come rileva il Consiglio federale nel suo messaggio, la disposizione penale dell'articolo 8 venne emanata perchè la camera d'accusa del Tribunale federale aveva negato l'applicabilità dell'art. 39 del codice penale federale ai casi di delazione ad autorità straniere (cfr. sotto III). L'intenzione era dunque di comminare a questi atti una punizione con una legge a sè stante, nell'interesse della nostra indipendenza e senza considerazioni in merito al quesito, se questi atti offendono o meno tradizioni o leggi del diritto internazionale.

Il progetto accenna in generale ad atti ufficiali compiuti per conto di uno Stato estero — scriveva il Consiglio federale —; tali atti possono essere ad esempio di carattere poliziesco (arresti, sequestri, inchieste) o finanziario, in interesse di amministrazioni finanziarie straniere (polizia delle divise, spionaggio finanziario).

Nel terzo capoverso, le circostanze di fatto sono estese in modo tale che possano venir punite tutte le azioni tendenti ad appoggiare un'attività ufficiale straniera e che non sono autorizzate da un trattato internazionale, da una legge, da un'usanza internazionale o da una particolare concessione, senza distinguere se queste azioni siano state compiute all'interno del paese o all'estero. Cadono sotto questa disposizione il ratto ed il favoreggiamento di arresto di persona all'estero, senza che si debba esaminare se il ratto sia un'offesa alla sovranità territoriale o un'azione contraria al diritto delle genti, ai sensi dell'art. 39 del Codice penale federale. Con ciò si vuol raggiungere la certezza che tali atti vengono senz'altro puniti.

L'*art. 2* riprende, estendendole, le disposizioni di cui all'art. 8 della legge respinta, concernenti il servizio d'informazioni politiche (capov. 2). Queste norme si accostano a quelle proposte dall'on. Farbstein in seno al Consiglio Nazionale e che vennero incluse nel progetto di codice penale svizzero del 1916 come art. 233 ter (ora art. 272 CPS).

L'*art. 3* si occupa del servizio di informazioni militari a favore di uno Stato estero ed a detrimento della Svizzera. Questo articolo è passato nel CPS come art. 274. (Cfr. art. 86 CPM).

L'*art. 4* è diretto a reprimere i servizi di informazioni economiche a favore dell'estero. Contrariamente a quanto avviene per gli art. 2 e 3, qui vengono comminate pene non ad ogni raccolta e trasmissione di notizie di carattere economico, ma solo alla comunicazione ed alla trasmissione di segreti di fabbricazione o di affari in interesse dell'estero. Questo articolo va oltre alle prescrizioni dell'art. 17, capov. 1, lett. b, della legge federale sulle banche e casse di risparmio dell'8 novembre 1934 (infrazioni al segreto professionale) e tende a colpire ogni diffusione di segreti di fabbrica o d'affari che tradisce l'interesse

nazionale, favorendo Governi, autorità o partiti stranieri; non ha invece niente in comune con le prescrizioni che tendono a punire la infrazione al segreto compiuta per ragioni di concorrenza (art. 139 del progetto di legge penale).

L'*art. 8*, rinforzando il Ministero pubblico della Confederazione, lo mette in misura di meglio poter assolvere il compito aumentatogli dalla crescente attività criminale repressa dalla legislazione federale [2]).

III

Che l'art. 39 CPF non fosse applicabile ad atti ufficiali commessi per conto di uno Stato estero o allo spionaggio politico, come si è detto a II, nel commento all'art. 1 della legge federale 21 giugno 1935, lo provano gli atti della Camera d'accusa del Tribunale federale in merito al procedimento penale promosso dal Ministero pubblico federale contro Alberto Firstermacher e consorti per violazione dell'art. 39 CPF (12 dicembre 1932).

Dai motivi:

« ... Considerando, per quanto riguarda l'imputazione di violazione dell'art. 39 CPF fatta dal Firstermacher, che se effettivamente costui sorvegliò dei gruppi di antifascisti in Svizzera mandando notizie sul loro conto, non risulta però in alcun modo che si sia arrogato di compiere sul territorio federale degli *atti ufficiali* veri e propri usurpando delle funzioni di esclusiva competenza dell'autorità svizzera;

che del resto degli agenti segreti non accreditati sono considerati nel diritto internazionale come dei semplici privati e non soggiaciono a regole speciali;

che non è quindi possibile ravvisare nell'operato ascritto al Firstermacher gli estremi di una violazione del territorio svizzero ai sensi dell'art. 39 CPF;

che per quanto riguarda l'altra eventualità contemplata dall'articolo 39 CPF (le azioni contrarie al diritto delle genti perpetrate a danno della Svizzera), occorre tener presente che data l'imprecisione del concetto di « diritto delle genti » ed il carattere particolare del giure punitivo — il quale esige un'interpretazione rigida dei testi — si possono ritenere colpiti da quell'articolo solo gli atti che ledono un principio riconosciuto del diritto internazionale;

che non esiste una norma generalmente riconosciuta di diritto internazionale, la quale vieti ad uno Stato di far assumere all'estero

2) Cfr.: Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente il progetto di legge federale sulla sicurezza della Confederazione e l'estensione del Ministero pubblico federale.

in via non officiale, delle informazioni su circostanze che lo interessano, specie quando per la natura loro queste circostanze non hanno particolare importanza per lo Stato in cui le informazioni sono assunte;

che il ministero pubblico federale ascrive al Firstermacher quanto segue: . . . « costui è detective, vale a dire un organo della polizia italiana, soprattutto dell'OVRA (Opera Vigilanza Repressione Antifascista). Riceveva i suoi incarichi dalle più alte autorità di polizia di Roma. Dopo aver sorvegliato gli antifascisti all'estero venne in Svizzera con lo stesso incarico. A Basilea procedette per parecchio tempo a delle investigazioni su ambienti anarchici. Nel Ticino aveva da sorvegliare gli antifascisti. Ricevette perfino l'incarico di deporre presso degli antifascisti del materiale esplosivo onde renderli sospetti di uso delittuoso di esplosivi e cominciò ad eseguire questo incarico prendendo in consegna il materiale esplosivo e mandando la Corona Rodriguez dal fuoruscito Pacciardi per ottenerne informazioni. Gli era affidata anche la vigilanza degli agenti italiani che si rendevano in Italia attraverso i valichi della Centovalli e della Valmara »;

che per i motivi suesposti, non si possono però ravvisare in questi atti, benchè sommamente riprovevoli e tali da giustificare l'inchiesta, così come risultano da quest'ultima, gli estremi del reato a' sensi dell'art. 39 CPF e della giurisprudenza;

che, del resto, la prassi amministrativa s'è costantemente ispirata a questo concetto prendendo solo delle sanzioni amministrative nei confronti dei colpevoli di mene analoghe a quelle di Firstermacher;

considerando che la stessa conclusione s'impone, per gli stessi motivi, anche per Luisa Corona Rodriguez, Sertorio Giovanni, Roda Graziella e Zamboni Assunto, prevenuti: la prima di aver preso parte alle mene del Firstermacher e gli altri di partecipazione al servizio italiano di informazioni; . . . ».

IV

Secondo l'art. 7 del decreto legislativo del 21 giugno 1935, i reati previsti nel decreto stesso sono giudicati dalla Corte penale federale; il Dipartimento federale di giustizia e polizia può però deferirne la istruzione ed il giudizio alle autorità cantonali. A mio parere, non si tratta qui di una disposizione molto felice. Il reato appartiene alla giurisprudenza federale, e non vedo perchè si deve poterne deferire l'istruzione ed il giudizio ai tribunali cantonali, con almeno due palesi svantaggi:

1) che da Cantone a Cantone, per il medesimo reato, si possono comminare pene quantitativamente diverse;
2) che nei Cantoni possono sorgere difficoltà in merito alle competenze dei tribunali.

Quest'ultimo inconveniente si è palesato nella causa contro M., accusato di aver raccolto dolosamente informazioni sulle nostre truppe in servizio attivo per comunicarle al titolare di un'agenzia consolare straniera. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia, con decisione del 13 ottobre 1939, delegò l'istruzione ed il giudizio dei fatti alle competenti autorità giudiziarie del Canton Ticino. Nella sentenza emanata dalle Assisi criminali ticinesi il 24 novembre 1939 si legge quanto segue:

« La procedura davanti ai tribunali cantonali in materia penale federale è regolata dagli art. 247 e rel. procedura penale federale; i tribunali cantonali applicano il diritto federale, e la causa vien istruita, ove il diritto federale non disponga altrimenti, secondo le norme della legislazione cantonale (art. 247, capov. 2 e 3 proc. pen. feder.). La delega crea dunque la competenza delle autorità cantonali; senonchè il diritto federale non precisa *quale* autorità cantonale sia competente, lasciando tale precisazione ai singoli cantoni nei limiti intercantonali.

« Nella legislazione ticinese (astraendo dalla materia contravvenzionale, che non interessa) non esistono norme speciali relative alla istruzione ed al giudizio dei cosidetti casi di delega; in altre parole, non si sono adeguate le vigenti norme della legge organica giudiziaria ticinese con le disposizioni di diritto penale federale. Ora è evidente che se le disposizioni organiche giudiziarie armonizzano con le norme del CPT, tale armonia vien meno quando queste ultime sono sostituite da leggi penali federali, le quali prevedono pene di specie e di misura diverse da quelle previste nel codice ticinese. Chi è competente ad applicare la pena dell'espulsione [2]), prevista dall'art. 6, capov. 2 del decreto federale 21 giugno 1935 e dall'art. 2, lett. c) del CPF del 4 febbraio 1853, ed ignorata dal vigente codice penale ticinese? Chi è competente a pronunciare una pena di detezione oltre i 4 anni, prevista dalla legislazione federale (cfr. art. 4, capov. 3 CPF del 1853), mentre la vigente legislazione penale ticinese pone a 4 anni il limite massimo della detenzione (art. 15 CPT)? A questi interrogativi è stata data la seguente soluzione:

« Secondo la legge organica giudiziaria ticinese, i reati qualificati delitti sono di cognizione delle *Assisi Correzionali*, in quanto ad essi sia comminata la pena della detenzione fra i due ed i quattro anni, e delle *Assisi Pretoriali* quando la pena sia inferiore. Non sembra ammissibile che le *Assisi Correzionali* possano condannare un prevenuto ad una pena, sia pure di detenzione, superiore ai 4 anni, ed all'espulsione, di cui non occorre sottolineare la gravità. Per cui, considerato che l'art. 3 commina al reato previstovi la pena della detenzione fino a 6 anni e quella — facoltativa — dell'espulsione se si tratta di straniero, si giustifica di ritenere competente a conoscere di tale reato le *Assisi Criminali*.

---

[2]) L'espulsione, nel CPF del 1853, ha il carattere di pena, e non di mero provvedimento amministrativo.

« Così decidendo, pur assicurando ai prevenuti tutte le garanzie, si assicura anche l'attuazione della legge penale federale in tutta la sua estensione possibile ». *)

§ 19. Gli atti ufficiali proibiti

L'art. 271 del CPS è la ripetizione, tranne insignificanti divergenze redazionali, dell'art. 1 della legge federale 21 giugno 1935. I principi che hanno inspirato quest'ultima, valgono e continueranno ad aver valore per l'art. 271.

Si possono distinguere, nelle disposizioni previste dall'articolo in questione, due fattispecie: la prima riguarda gli atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero; la seconda concerne il ratto di persone per consegnarle ad autorità, partiti od organizzazioni analoghe dell'estero per metterne in pericolo la vita o l'integrità personale. Nel presente paragrafo verrà trattata la prima fattispecie, sulla base dei documenti gentilmente messimi a disposizione dal Ministero pubblico della Confederazione, e dell'articolo del Dr. Thilo comparso sul *Journal des Tribunaux* del 30 maggio 1939, dal titolo: « Pour la sureté de la Confédération ».

---

*) Il Canton Ticino è stato molte volte all'avanguardia degli avvenimenti politici e della legislazione — non solo in Svizzera, ma anche nel campo europeo. Una prova è data ancora dal fatto che mentre i vari progetti di leggi federali per la tutela dell'ordine pubblico furono successivamente respinti, fino al 21 giugno 1935, già il 25 gennaio 1934 veniva emanata a Bellinzona una « legge cantonale concernente i provvedimenti straordinari per la tutela dell'ordine pubblico », la quale disponeva tra l'altro:

Art. 4

Chiunque fonda un'associazione i cui scopi o la cui attività sono intesi a ostacolare o a turbare con mezzi illegali l'azione dell'autorità della Confederazione o del Cantone o l'esecuzione delle leggi *o ad esercitare, senza l'autorizzazione del Consiglio federale o del Governo cantonale, un potere che ordinariamente è riservato agli organi statali;*

chiunque aderisce ad una siffatta associazione o partecipa alle sue mene;

chiunque incita alla costituzione di siffatta associazione o ne segue le istruzioni,

è punito con la multa fino a fr. 1500, e in caso di recidiva, con la detenzione fino ad un anno, combinata con la multa fino a fr. 5000.

La legge venne adottata in tragiche circostanze. Mentre nel Palazzo del Governo l'autorità vi apponeva la sua sanzione, fuori sulla piazza, fascisti e socialisti, convenuti da tutte le parti del Cantone, si battevano a sangue, scambiandosi colpi di rivoltella. Quel giorno, anche a Lugano ed a Locarno gli appartenenti dei medesimi partiti provocarono gravi disordini.

I.

Gli atti ufficiali compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero possono essere di carattere poliziesco (inchieste, sequestri, arresti) o di carattere finanziario, in interesse di amministrazioni finanziarie straniere (controllo di certe aziende o ditte, liquidazioni forzate, transazioni, ecc.). La dottrina sugli atti di carattere finanziario risulta da due sentenze molto istruttive, una dell'Obergericht di Zurigo, confermata dalla Corte di cassazione federale il 6 marzo 1939, nell'affare Kämpfer; e una del Bezirksgericht, pure di Zurigo, del 10 ottobre 1939, nell'affare Zemlik.

L'affare Kämpfer può così riassumersi nei fatti: tre negozianti germanici che formavano un gruppo chiamato « Schwelmgruppe » avevano interessi finanziari in una società « holding » di Coira. In seguito ad una transazione che ebbe luogo a Francoforte s. M. per terminare alcuni affari della « holding », il gruppo germanico *dovette* far revisare da una fiduciaria del Reich la contabilità delle società svizzere controllate dalla « holding ». La « Reichtreuhandgesellschaft Berlin » mandò dunque in Svizzera Wilhelm Kämpfer, controllore in meteria economica, per effettuare secondo le istruzioni ricevute, alcune ricerche sul montante dei fondi segreti, sulle condizioni degli attivi, sulle possibilità di liquidazione delle società, ecc. Kämpfer arrivò in Svizzera il 19 luglio 1938 e procedette a delle investigazioni a Zurigo ed a Stein sul Reno fino al 15 agosto, senza aver chiesto l'autorizzazione alle autorità svizzere. Egli elaborò un lungo rapporto sul risultato di queste sue investigazioni. Chiamato a giudicare in appello, l'Obergericht condannò il Kämpfer a due mesi di detenzione ed a 10 anni di espulsione dal territorio svizzero, ed ordinò la confisca dell'incortamento delle autorità germaniche. Come si è detto, la Corte di cassazione federale ha mantenuto questa sentenza dell'Obergericht.

Le considerazioni di diritto possono riassumersi in 5 punti:

1. — E' accertato che i cittadini germanici interessati nell'impresa svizzera hanno consentito alla revisione operata dal fiduciario del Reich solo perchè a ciò costretti dalla « Deutsche Devisenstelle ». Formalmente il mandato emana dal gruppo Schwelm, ma in realtà l'ordine di revisione è stato dato dall'autorità. Kämpfer aveva un doppio compito da svolgere: da una parte doveva fornire informazioni alla « Schwelmgruppe », per permetterle di concludere una transazione privata con una delle società svizzere: d'altra parte doveva esaminare la situazione in conformità delle istruzioni ufficiali germaniche in vista di un'inchiesta fiscale e penale. Quest'ultimo lavoro, comandatogli dall'Ufficio tedesco delle divise, ha costituito una parte importante dell'attività del ricorrente in Svizzera.

2. — Il giudice ha affermato che l'art. 1 del decreto 21 giugno 1935 (art. 271 CPS) tende a raprimere anche gli atti compiuti nell'*interesse* di uno Stato estero, non solo *per* uno Stato estero, e che l'atto non è caratterizzato dalla persona che lo compie, ma che bisogna

esaminare se, per sua natura, l'atto non spetti ad un'autorità o ad un funzionario. Il ricorrente si appella a torto contro questa interpretazione fondata sulla genesi della disposizione legale. Questa disposizione fa parte delle misure che tendono a garantire la sicurezza della Confederazione. Questa sicurezza deve estendersi alla inviolabilità del territorio ed alla sovranità territoriale. Fra gli *attentati alla sovranità territoriale* [1]) si possono classificare gli atti commessi apertamente e direttamente da autorità straniere sul territorio svizzero, in nome e per conto di uno Stato estero. Tali violazioni avvengono raramente e si possono facilmente reprimere. Il testo della legge però va oltre. Quantunque la nota marginale indichi gli *atti ufficiali*, il testo dell'articolo menziona gli *atti che, normalmente, spettano a poteri pubblici* (nel marginale dell'art. 271 CPS la parola « ufficiali » è anzi scomparsa). Secondo il testo della legge dunque non vengono colpiti solamente gli atti compiuti da autorità o da funzionari, ma anche gli atti compiuti per uno Stato estero, che considerati secondo la loro natura ed il loro scopo, si caratterizzano come atti spettanti ai poteri pubblici, siano essi stati commessi da un funzionario o meno. La lettera e lo spirito della disposizione rivelano chiaramente che il legislatore ha precisamente voluto reprimere quelle mene occultate che sono tanto più pericolose per la sovranità svizzera.

Che il ricorrente abbia agito in veste di funzionario germanico non importa: ciò che conta è unicamente di sapere se la sua attività in Svizzera aveva in sè il carattere di un'attività ufficiale. Il giudice deve apprezzarne il carattere oggettivo non secondo il diritto germanico, ma secondo il diritto svizzero, legge che vige nel luogo dove l'atto è stato commesso. Poichè la disposizione in questione protegge tra l'altro la sovranità territoriale, la sua tutela si estende fin dove arriva la sovranità stessa e copre tutta l'attività che lo Stato si riserva rivestendola della sua pubblica autorità e conferendole l'ufficialità che marca l'atto compiuto da un'autorità o da un funzionario.

Il ricorrente ha lavorato nell'interesse delle autorità germaniche del servizio pubblico delle divise e cioè, senza dubbio, per uno Stato estero. Le sue investigazioni avevano in gran parte scopi fiscali (imposte, divise) e penali: compiti che incombono agli organi dello Stato. Egli ha continuato in Svizzera sul conto della « Schwelgruppe » le indagini incomplete dell'inquisitore ufficiale germanico delle divise. Secondo la concezione svizzera, tali indagini competono unicamente ai funzionari o alle autorità fiscali e penali, e sono proibite quando vengono compiute in Svizzera, senza autorizzazione, per uno Stato estero. Il ricorrente pretende poi che le disposizioni in questione colpiscono solo quegli atti che avrebbero dovuto esser compiuti per il tramite dell'assistenza giudiziale internazionale. Ma la legge non contiene niente

[1]) Cfr. Thormann e v. Overbeck, op. cit., II, p .375, No. 9, in merito ai reati di cui all'art. 271: « Real- oder Idelkonkurrenz mit Verletzung der Gebietshoheit im Sinne des Art. 269 ist nicht undenkbar... ».

che appoggi questa affermazione. Il fatto che l'aiuto sarebbe stato verosimilmente negato non autorizzava a passar oltre. D'altronde l'assistenza delle autorità svizzere non è stata richiesta.

3. — Il ricorrente contesta a torto di aver agito intenzionalmente. Egli conosceva le circostanze; ha ricevuto istruzioni dall'ufficio delle divise per una parte della sua missione ed ha preso possesso dell'incartamento officiale per orientarsi sulla natura del mandato affidatogli da questa autorità. Ed è sempre a questa autorità che doveva far pervenire il suo rapporto. L'incartamento gli ha rivelato che il suo compito consisteva nel completare l'inchiesta ufficiale, ed egli dovette rendersi conto che una parte della sua attività si sarebbe esercitata sul territorio svizzero a vantaggio del Reich germanico. Gli si domandò di fare delle constatazioni e di riunire dei documenti per le autorità fiscali e penali germaniche, di compiere cioè degli atti che, tanto secondo la concezione germanica che secondo la concezione svizzera, sono riservati agli organi ufficiali dello Stato. In piena coscienza di ciò, Kämpfer ha eseguito il suo compito in Svizzera, di modo che non solo ha saputo di attentare alla sovranità territoriale della Confederazione, ma ha voluto questo risultato ed in conseguenza ha agito intenzionalmente.

L'intenzione invero è colpevole (rechtswidrig) solo quando l'agente è conscio dell'illiceità del suo atto. A ciò non occorre però che l'autore conosca la disposizione di legge che punisce l'atto che intende commettere; basta che egli sia cosciente di agire in modo illecito (unrechtmässig). Questa coscienza il ricorrente doveva averla per il solo fatto che commettendo all'estero atti che spettano normalmente ai poteri pubblici faceva una cosa che anche in Germania vien punita. Dato il suo grado d'istruzione e la sua professione di esperto, egli ha dovuto sapersi passibile di pena.

4. — Il ricorrente non può giustificarsi invocando il consenso degli interessati, e cioè delle persone formanti il gruppo Schwelm. Il fatto che essi abbiano prestato mano all'inchiesta non costituisce una circosctanza tale da escludere la punibilità dell'atto. La tutela immanente nell'art. 1 del decreto citato e nell'art. 271 CPS non vuole esercitarsi in primo luogo in favore dei diritti dei privati, ma bensì a vantaggio dell'ordine e della sicurezza pubblica. Violata è prima di tutto la sovranità territoriale svizzera. Un attentato a questa sovranità non diventa lecito perchè autorizzato da una persona privata.

5. — Il Tribunale cantonale ha ordinato con buona ragione la confisca dell'incartamento ufficiale tedesco. Gli atti di questo incartamento hanno servito di base alle investigazioni del ricorrente, e in un certo senso sono da considerarsi come oggetti destinati alla commissione del delitto; esiste dunque la relazione voluta dalla legge tra l'incartamento e l'atto compiuto. L'art. 71 del codice di procedura penale federale esige invero che gli oggetti da confiscare presentino un pericolo per la sicurezza pubblica. Ora, nelle mani del ricorrente gli atti in questione metterebbero in pericolo l'ordine pubblico svizzero, poichè

gli permetterebbero di erigere il suo rapporto. Ciò può essere evitato solo con la confisca.

Dalla causa Kämpfer si possono desumere le seguenti norme:

a) l'art. 271 CPS (art. 1 legge fed. 21 giugno 1935) reprime gli atti commessi in Svizzera per uno Stato estero quando, considerati nella loro essenza, risultano come atti spettanti normalmente ai poteri pubblici, sia o no il loro autore un funzionario. Questa quistione è retta dal diritto svizzero;

b) l'atto è intenzionale quando il suo autore è cosciente di agire in modo illecito; non è necessario che egli conosca la disposizione legale che vieta specialmente il suo atto. Compiere in Svizzera ricerche che si sanno destinate a completare l'inchiesta penale istruita dalle autorità estere, significa commettere consapevolmente degli atti riservati ai poteri pubblici svizzeri;

c) un attentato alla sovranità svizzera non diventa lecito perchè una persona privata vi consente;

d) il giudice può ordinare la confisca di un incartamento ufficiale straniero che ha servito alla commissione in Svizzera di atti delittuosi.

Il concetto che l'atto, per essere ufficiale e nell'interesse di uno Stato estero, non deve necessariamente essere commesso da un'autorità o da un funzionario, è ripetuto ed ampliato nella sentenza del 10 ottobre 1939 sull'affare Zemlik.

Franz Zemlik, di Hostitz (Moravia), venne dichiarato colpevole di infrazione all'art. 1 del decreto 21 giugno 1935, per essere venuto in Svizzera come commissario incaricato dal « Reichsprotektor für Böhmen und Mähren » e come fiduciario delle ditte ebraiche Hermann Berger & Co. e Richter & Seliger, allo scopo di accertare le scorte dei rappresentanti di tali ditte per la Svizzera, inventariarle e comunicare il risultato dell'inventario ai suoi mandanti, le ditte in questione essendo in processo di arianizzazione *(Arisierung)*.

Il reato è costituito non dagli atti puramente commerciali compiuti dallo Zemlik, ma come lo rileva la sentenza, dalla sua posizione di « Arisierungs-Beamter », funzionario che deve facilitare il passaggio delle ditte commerciali da mani ebree a mani ariane. Per lo Zemlik non importavano tanto gli interessi degli attuali titolari delle ditte, stesse, nè quelli dei creditori o di altre persone comunque interessate alle imprese, quanto l'interesse dello Stato ed il compimento della sua missione statale. Egli è un organo dello Stato, avente come compito l'esecuzione della legge per gli ariani. Il passaggio forzato di imprese ebraiche in mano ariana rappresenta un atto di espropriazione — tanto se avviene con un equo risarcimento che in caso contrario. Ora atti di questo genere, dato che si tratta dell'adempimento di doveri statali, spettano secondo la concezione svizzera soltanto a funzionari. Quando anche il commissario abbia dovuto soltanto « preparare » l'arianizza-

zione, la sua attività rappresenta tuttavia una importante parte di questa misura statale. Che egli fosse dotato di vasti poteri risulta anche dal fatto che venne comandato personalmente dal Reichsprotektor. Atti dunque che il commissario ha compiuto nella sua qualità di organo esecutivo della legge d'arianizzazione rappresentano senza dubbio atti commessi per uno Stato estero, che normalmente spettano ad un funzionario o ad un'autorità. Anche se il commissario, al quale sono inoltre affidati compiti di natura giuridira privata, secondo la concezione del diritto germanico non dovesse essere considerato come funzionario, l'art. 1, capov. 1 del decreto in questione verrebbe sempre applicato; la disposizione ivi contenuta è infatti così concepita, che sotto di essa cadono non solo gli atti di un funzionario straniero, ma *anche gli atti di un privato, che hanno in sè un carattere ufficiale.*

II

Gli atti ufficiali compiuti per conto di uno Stato estero possono essere anche, come si è detto, di natura prevalentemente poliziesca. Può trattarsi, a volte, di atti compiuti per la tutela di interessi generalmente riconosciuti, per esempio la salvaguardia della vita o della integrità personale di un rappresentante diplomatico (v. caso Norman); altre volte si tratta della tutela di un particolare interesse, che vale solo per il determinato Stato mandante, o a vantaggio del quale vengono compiute le azioni delittuose, come per il caso di atti spettanti alla polizia delle divise o alla polizia politica. Questi ultimi due casi non si devono evidentemente confondere con lo spionaggio economico e con lo spionaggio politico, quantunque, sotto certi aspetti, vi si avvicinino.

Dalla giurisprudenza dei vari tribunali risulta che sono in linea di massima applicabili al giudizio degli atti polizieschi compiuti per uno Stato estero i medesimi principi fondamentali già visti in precedenza per gli atti di natura finanziaria. Risulta la non-punibilità se l'agente non era responsabile al momento della commissione del delitto (caso Schmid), e viene confermato che l'espressione « per conto di uno Stato estero » è da intendersi « nell'interesse di uno Stato estero ».

La rassegna di alcuni casi, di cui ho potuto aver conoscenza grazie all'attenzione del Ministero pubblico federale, esemplificherà i principi enunciati e fornirà dettagli sull'interpretazione delle disposizioni di legge.

1. Caso Norman - Planque. — Durante il mese di marzo 1936, Jean Planque entrò al servizio del sedicente Karl Norman (cittadino danese), allo scopo di ricercare e sorvegliare a Ginevra il nazionalista ukraino E. Konovalec. Planque informò ripetutamente Norman sul risultato delle sorveglianze da lui effettuate nelle vicinanze immediate del domicilio della moglie del Konovalec, a Ginevra, nell'aprile e nel maggio 1936. Per ordine di Norman, Planque fotografò da punti

diversi la casa in cui avevano domicilio la moglie ed i figli del Konovalec, e ricevette, sempre da Norman, la somma di fr. 600 per l'esecuzione delle ricerche di cui era incaricato. Le ricerche e la sorveglianza vennero effettuate sul territorio svizzero e senza l'autorizzazione delle autorità competenti, e rappresentano inoltre atti che spettano normalmente a poteri pubblici. Norman, quantunque abbia incaricato Planque di sorvegliare l'attività del Konovalec, ha agito in modo tale da pregiudicare gli interessi di una persona domiciliata in Svizzera, in favore di un Governo straniero che temeva la perpetrazione di un attentato contro i suoi delegato alla Società delle Nazioni; attentato che avrebbe dovuto esser preparato e diretto dal Konovalec, di preferenza sul territorio svizzero.

Il Ministero pubblico federale, nell'esposizione dei fatti, riconobbe che l'attività del Norman cadeva sotto le disposizioni dell'art. 1, capov. 1 del decreto federale del 21 giugno 1935; quanto all'attività del Planque, si sarebbe dovuto applicare l'art. 1, capov. 2 del decreto citato, o, eventualmente, l'art. 2.

La Corte Correzionale di Ginevra, con sentenza del 23 luglio 1936, condannò Planque ad un mese e mezzo di detenzione; Norman a 18 mesi di detenzione; tutti e due gli imputati alle spese.

2. Caso Moscisker — Con sentenza del 9 gennaio 1937, il quarto tribunale di Berna ha condannato il cittadino austriaco A. Moscisker a 14 giorni di detenzione per esser venuto da Vienna a Berna con l'incarico, ricevuto da un'autorità viennese, di sorvegliare il principe Stirley, ex-presidente del Governo rumeno, soggiornante all'albergo Bellevue.

3. Caso Katzenstein. — Sentenza del 21 aprile 1936 del Tribunale penale di Basilea-Città nel processo in odio di F. Katzenstein, cittadino germanico, accusato di aver compiuto atti ufficiali per conto di uno Stato estero; e di M. Eger, cittadino svizzero, accusato di favoreggiamento di atti ufficiali compiuti per conto di uno Stato estero.

I fatti. — Eger venne a sapere da tale R. Bruhin, mentre lo serviva nel suo negozio di barbiere, che tali Fasser e Vogel avevano contrabbandato divise dalla Germania alla Svizzera in favore di un cittadino germanico di Friborgo in Br. Alcuni giorni dopo, Eger raccontò quanto aveva appreso a Katzenstein, impiegato delle ferrovie tedesche. Quest'ultimo, senza chiedere alcuna autorizzazione, decise di appurare i fatti per poterli eventualmente comunicare alle competenti autorità germaniche, denunciando le persone in questione. Egli comunicò le sue intenzioni al coimputato Eger, inducendolo a presentarlo sotto falso nome al Bruhin, allo scopo di poterlo interrogare. La presentazione avvenne ai primi di novembre del 1935; Bruhin raccontò al Katzenstein tutta la faccenda del contrabbando. Saputo quanto riteneva sufficiente, Katzenstein si recò a Friborgo i. B. per ricercare il cittadino germanico per il quale si era operato il contrabbando, e, trovatolo, gli fissò un appuntamento per il 28 novembre

alle ore 15,00 in un caffè di Basilea. Mediante lettera anonima, il Katzenstein convocò al medesimo appuntamento anche il Vogel. Questi venne all'appuntamento, ma avendo sentito di cosa si trattava, non volle prendere parte alla riunione e denunciò il Katzenstein, il quale venne arrestato poco dopo.

Il diritto. — .... Si deve ritenere provato dalle circostanze di fatto che l'accusato Katzenstein abbia compiuto a Basilea degli atti che per loro natura spettano ad autorità ufficiali, senza essere stato a ciò autorizzato. Resta soltanto da appurare se l'accusato Katzenstein abbia compiuto i summentovati atti *per conto di uno Stato estero.* Durante l'interrogatorio del 30 novembre 1935, l'accusato ha dichiarato: « La mia attività in questa faccenda è dovuta al fatto che io, come impiegato germanico, ho ritenuto mio dovere di approfondire quanto ero venuto a conoscere in merito al contrabbando, per poter informare fondatamente ed esattamente le autorità tedesche... ». Anche dalle ammissioni dell'Eger risulta che il Katzenstein intendeva denunciare all'autorità germanica tutti gli implicati nel contrabbando, o almeno il proprietario tedesco delle divise esportate clandestinamente...

.... Non è provato che il Katzenstein abbia agito per incarico di terzi. Ciò non è però necessario per la determinazione del delitto di atti ufficiali compiuti per conto di uno Stato estero. *L'espressione « per conto di uno Stato estero » è da intendersi « nell' interesse di uno Stato estero » ...*

... Si sono verificati anche i fatti previsti all'art. 5 del decreto 21 giugno 1935, poichè il Katzenstein ha raccolto notizie anche all'estero, e dall'estero ha scritto al Vogel ...[2]).

In considerazione di ciò il Tribunale ha pronunciato la condanna del Katzenstein a mesi due di detenzione, dedotto il carcere preventivo, e l'Eger a due settimane di detenzione; ed alla ripartizione delle spese. Dev'essere notato un concetto fondamentale espresso in questa sentenza, e cioè che « *die Anwendung des Bundesbeschlusses betreffend Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft muss im Interesse einer wirksamen Abschreckung strenge gehandhabt werden* ».

4 Caso Schmid — Josef Schmid telefonò la sera del 24 novembre 1938 agli uffici della dogana tedesca di Günzgen e di Stetten, informando i funzionari che vi erano di servizio che il giorno dopo sarebbe passata per varcare la frontiera una certa persona che, molto probabilmente, avrebbe avuto con sè delle divise che intendeva esportare clandestinamente. Lo Schmid telefonò ancora il giorno dopo a parecchie riprese per sapere se la persona in questione era passata.

Contro lo Schmid venne promossa una causa penale per i fatti suesposti; ma essendo risultato che al momento in cui commetteva

[2]) Cfr. Thormann e v. Overbeck, op. cit., p. 271, in merito alle circostanze di luogo riferentesi ai fattispecie dell'art. 271: « Die Handlung muss auf schweiz. Gebiet vorgenommen werden. Es wird jedoch genügen, wenn die Handlung teils im Auslande, teils in der Schweiz vorgenommen wird ».

il fatto lo Schmid era irresponsabile *(unzurechnungsfähig)* perchè affetto da schizofrenìa catatonica, il verdetto ne proclamò l'assoluzione, il 31 marzo 1939.

Ho fatto notare fin da principio che le informazioni di carattere poliziesco raccolte e trasmesse per autorità straniere non devono essere confuse con il servizio d'informazioni (spionaggio) politico, economico o militare. Nè sotto l'una nè sotto le altre disposizioni cadono poi le notizie che, anche se hanno un fondamento di verità, vengono trasmesse isolatamente, senza che sia costituito un servizio d'informazioni, al solo scopo di procurare un danno ad una persona, e senza l'intento comunque di favorire uno Stato estero.

Un caso di questo genere ha dovuto istruire la camera d'istruzione del tribunale di prima istanza di Ginevra, il 10 novembre 1939. Un ginevrino, E. Markiewicz, rientrando a Ginevra da Annemasse, dove aveva visto un certo Gertis, col quale non era in buoni rapporti, denunciò ad un funzionario francese della frontiera il Gertis stesso come agente d'informazioni e di propaganda germanica, aggiungendo che non capiva come mai lo si lasciasse entrare tranquillamente in Francia. In conseguenza di ciò il Gertis venne arrestato dalla polizia francese, sottoposto ad un interrogatorio e rilasciato un'ora dopo.

La Camera d'istruzione ha concluso che l'atto del Markiewicz non può cadere sotto le disposizioni del decreto 21 giugno 1935. L'articolo 1 di tale decreto non entra in considerazione, non rivestendo l'azione del Markiewicz il carattere di un atto ufficiale compiuto per uno Stato estero. Si potrebbe eventualmente ritenere un'infrazione a divieto di informaizoni politiche. La Camera stessa ha considerato in diritto:

a) l'atto rimproverato al Markiewics ha avuto luogo fuori del territorio svizzero; ma secondo l'art. 5 del decreto in questione anche gli atti compiuti all'estero cadono sotto le sue disposizioni;

b) fra gli elementi costitutivi dell'infrazione c'è « la pratica di un servizio di informazioni »; l'informazione data dal Markiewics ad un doganiere francese è stata unica; non può dunque costituire la « pratica » di un servizio d'informazioni, ai termini del decreto citato.

In considerazione di ciò, la Camera ha decretato non luogo a procedere.

§ 20. Il ratto di persona

La Svizzera è un paese per tradizione ospitaliero. Attraverso i secoli, ogni qual volta negli Stati vicini o lontani gli avvenimenti politici maturavano, il nostro paese ha accolto i fuggiaschi, vittime di rivoluzioni andate a male o di rivoluzioni riuscite, per i quali l'aria della patria era divenuta irrespirabile.

Fra i fuggiaschi politici se ne trova sempre qualcuno che per le autorità del suo paese ha un valore speciale: ovvero la sua attività all'estero è giudicata pericolosa, oppure interessi interni ne esigono la punizione, o ancora la sua persona rappresenta un'idea che deve scomparire; onde la necessità di avere in proprio potere l'individuo che interessa. Per questioni politiche l'estradizione non viene concessa, secondo la maggior parte dei vigenti trattati internazionali; il solo mezzo che rimane a disposizione, se la persona in questione non si costituisce di sua spontanea volontà, è di rapirla, infrangendo anche le norme del diritto internazionale, le più elementari disposizioni del diritto delle genti.

Fatti di questo genere, rincresciosissimi sotto ogni punto di vista, si verificarono ancora negli ultimi decenni a parecchie riprese. Il ratto di persona, se da una parte è reso più difficile dalla severa guardia alle frontiere, è d'altra parte facilitato dai mezzi di trasporto rapidissimi che offre la tecnica moderna. Fra i casi che sollevarono maggior eco nel pubblico, ricorderò quanto avvenne a tali Weber e Jacob e, nel Ticino, a Cesare Rossi nel 1926. Quest'ultimo, eminente personalità politica italiana, fuggito dal suo paese nel 1924, al momento della scomparsa del deputato socialista Matteotti, venne adescato a Lugano e di qui, con un'automobile, mentre credeva di essere condotto a Bissone, fu trasportato invece a Campione, in territorio italiano; ivi fu arrestato e tradotto poi a Porto Ceresio per via di lago.

Il sequestro, l'arresto o il rapimento di persona a scopo di futuro giudizio penale, compiuti in territorio straniero, sono da considerare veri e propri atti ufficiali compiuti senza autorizzazione; perciò l'articolo 271 contempla anche questi fattispecie, al capoverso 3.

Il delitto può essere commesso da chiunque; al suo compimento può concorrere la violenza o la minaccia esercitata sulla vittima; ma basta però anche la sola astuzia, il raggiro (v. caso Manz). Occorre che l'agente intenda consegnare la vittima ad un'autorità, ad un partito o ad un'organizzazione analoga per metterne in pericolo la vita o l'incolumità personale: quest'ultima condizione sarà sempre da ritenersi adempiuta quando il ratto abbia lo scopo di sottoporre la persona ad un processo penale, per motivi politici o per altri. Punibile è anche il tentativo di ratto [1]); occorre però che un tale tentativo, oggettivamente, corrisponda ad una certa possibilità di compimento (v. caso Auer). La sola manifestazione del proposito di voler rapire una persona non può esser considerata come preparazione di ratto.

L'interpretazione delle norme riguardanti il rapimento di persona è stata fatta dal Tribunale distrettuale di Zurigo (IV sezione) nella sentenza sul caso Auer, e dalla Corte correzionale di Ginevra, nella sentenza sul caso Manz.

[1]) Il preparativo è eretto a delitto dal capov. 4 dell'art. 271, ed anzi equiparato nella punizione al reato avvenuto. A maggior forza dunque dev'esser punito il tentativo, che rappresenta uno stadio più avanzato. Per il resto cfr. Thormann e v. Overbeck, op. cit., II, pag. 376, No. 17.

1. Caso Auer.

I fatti. — Matteo Auer, cittadino germanico, venne rinviato davanti al Tribunale con la doppia accusa di aver compiuto atti ufficiali in favore di uno Stato estero e di aver tentato di rapire una persona, e cioè:

1) Nell'estate del 1939, all'Esposizione nazionale di Zurigo, l'accusato, usando della sua qualità di sergente della polizia, incaricò Antonio Feldmann, domiciliato ad Horgen, di ricercare l'indirizzo di un certo Josef Arzner, cittadino germanico, ex-consigliere comunale comunista di Tiengen, fuggito da un campo di concentramento e probabilmente dimorante a Zurigo. Il 10 marzo 1940, Auer andò a Horgen e tornò a dare questo incarico al Feldmann, pagandogli la tassa d'informazioni di fr. 0,50 richiesta dalla Città di Zurigo. Tutto ciò con lo scopo di comunicare poi l'indirizzo dell'Arzner alle autorità germaniche.

2) L'accusato ha preparato su territorio svizzero il rapimento all'estero del Dr. Otto Strasser, cittadino germanico, ricercato dalle autorità tedesche per complicità nell'attentato di Monaco, ed eventualmente quello del giornalista svizzero Heberlein. in quanto egli:

a) il 10 marzo 1940, alle 2 del pom., diede al già citato Feldmann, a Horgen, l'incarico di procurargli l'indirizzo del Dr. Heberlein, del quale egli (accusato) conosceva le relazioni col Dr. Strasser; pagò al Feldmann la tassa d'informazione di fr. 0,50 richiesta dalla Città di Zurigo; tutto ciò con lo scopo di comunicare l'indirizzo in questione al suo superiore, cap. della gendarmeria Klaile a Waldshut;

b) il medesimo giorno istigò il Feldmann a telefonare con un pretesto qualsiasi al Dr. Heberlein per informarsi del luogo di soggiorno del Dr. Strasser; e per combinare un incontro tra il Dr. Heberlein, il Dr. Strasser e lui (accusato), durante il quale incontro il Dr. Otto Strasser ed eventualmente anche il Dr. Heberlein sarebbero stati ubriacati, ridotti in uno stato di incoscienza e rapiti in Germania a bordo di un'automobile; qualora ciò fosse riuscito, Feldmann avrebbe ricevuto in premio una somma aggirantesi sui 2000 o 3000 frs.;

c) il 26 aprile 1940, nell'appartamento della signora Ida Zeidler, domandò a questa di richiedere telefonicamente al Dr. Heberlein dove si trovasse il Dr. Otto Strasser;

ma non venne assecondato nè da parte del Feldmann, nè da parte della signora Zeidler;

d) lo stesso giorno, dalla stazione principale di Zurigo, telefonò sotto il falso nome di Feldmann al Dr. Heberlein, dicendogli che desiderava parlare col Dr. Strasser, ma non ottenne risposta dal Dr. Heberlein.

Il diritto. — In merito al primo capo d'accusa, il Tribunale ha riconosciuto colpevole l'Auer. Tra le varie considerazioni, merita attenzione quella della coscienza dell'illiceità dell'atto da parte dell'agente: « *es muss angenommen werden, dass beim Angeklagten das Bewusst-*

sein der Rechtswidrigkeit gegeben war. Für diese Annahme genügt, dass es dem Angeklagten bekannt war, etwas Unrechts zu tun. Nicht erforderlich ist, dass er die massgebenden Gesetzesbestimmungen kannte oder nur wusste, dass seine Handlungen einen Straftatbestand erfüllen. Bezeichnend für diese Kenntnis des Angeklagten ist, dass er anlässlich der polizeilichen Einvernahme von 26. April 1940 behauptete, den ganzen Tag nur mit Huber und den Eheleuten Zeidler gesprochen zu haben und alles übrige in Abrede stellte. Daraus ist zu schliessen, dass dem Angeklagten bekannt war, dass er bei der Erforschung des Aufenthaltes Arzners etwas Unerlaubtes tue ».

In merito al secondo capo d'accusa: All'accusato vien rimproverato di aver preparato, mediante gli atti citati, il rapimento in territorio svizzero del cittadino germanico Dr. Otto Strasser, ed eventualmente del cittadino svizzero Dr. Heberlein. Secondo le disposizioni dell'art. 1, al. 3 del decreto federale 21 giugno 1935 (art. 271 CPS), vien punito con la detenzione, e in casi gravi con la reclusione, chiunque usando violenza, astuzia o minaccia, trae all'estero una persona per consegnarla ad un'autorità, ad un partito o ad un'organizzazione analoga dell'estero o per metterne in pericolo la vita o l'integrità personale, o chiunque prepara un tale ratto. Punibile è già dunque l'atto preparatorio, il quale, per la sua speciale pericolosità, vien trattato come un delitto a sè stante. Ora, l'accusato ammette senz'altro di essersi adoperato alla ricerca del domicilio del Dr. Strasser nel modo risultante dagli atti dell'accusa; egli nega però recisamente di aver preparato o di aver voluto preparare un rapimento. Visti gli atti, il Tribunale ha avuto l'impressione che l'imputato non sia capace di un'impresa tanto riprovevole, come d'altronde anche le altre sue azioni sottoposte a giudizio non rivelano una mentalità grossolana o volgare. D'altra parte neanche l'accusa ha potuto su questo punto carpire all'imputato prove certe della sua colpevolezza, e neanche sono dati indizi seri che contrastino con le affermazioni di innocenza dell'imputato. Anche qualora l'Auer avesse realmente parlato nel modo che gli vien rimproverato, ciò non costituirebbe una fattispecie penale, trattandosi dell'espressione di un desiderio, ma non di un'intenzione . . .

. . . Si deve anche osservare che il testimone Feldmann, dopo di aver descritto in modo molto confuso il piano del rapimento che sarebbe stato preparato, ad una domanda della difesa ha dovuto ammettere di non sapere se l'imputato abbia seriamente pensato alla faccenda del rapimento, o se soltanto abbia voluto scherzare . . .

. . . In tale situazione l'intenzione delittuosa attribuita all'imputato non può ritenersi provata; si elevano almeno dubbi tali che la decisione deve cadere in suo favore . . .

Si aggiunga a quanto già esposto, che nelle espressioni dell'imputato e nelle sue azioni non si possono riscontrare i preparativi d'un rapimento. Anche se i soli atti preparatori bastano all'adempimento della fattispecie invocata, questi atti devono però almeno essere di natura positiva. In nessun caso l'espressione del pensiero che una persona qualsiasi dovrebbe essere consegnata ad autorità estere può venir

tacciata come atto preparatorio. Anche la semplice richiesta del domicilio non basta a questo scopo. Un atto preparatorio costituirebbe l'appuntamento in un dato luogo con la persona da rapire, l'invito a bere o a consumare sostanze eccitanti o soporifere, la preparazione di un'automobile per il trasporto della vittima, ecc. L'atteggiamento dell'imputato e le sue — contrastate — espressioni sono lontane dall'eguagliare gli atti citati, e non sono perciò appropriate a costituire la fattispecie dell'al. 3 dell'art. 1 del decreto federale 21 giugno 1935. Fondandosi su queste considerazioni, l'imputato è stato dichiarato non colpevole del reato attribuitogli.

In un altro punto della sentenza, il Tribunale faceva notare ancora che si doveva tenere in considerazione anche il fatto che un tal rapimento, data l'occupazione militare delle frontiere, non sarebbe stato in alcun modo possibile e che, per di più, al momento in cui si svolsero i fatti, il Dr. Strasser non si trovava in Svizzera.

2. Caso Manz.

Il 19 dicembre 1940 la Corte correzionale di Ginevra condannò a tre mesi di detenzione Manz René, di Zurigo,

« *pour avoir, depuis moins de troi ans, sur le territoire de la Confédération ou à l'étranger, usant de ruse, entraîné une personne à l'étranger pour la livrer à une autorité, à un parti ou à un organisme semblable, soit d'avoir incité le nommé George Eiselé, genevois, à se rendre en France pour qu'il s'y livre à un service de renseignements au profit d'un autre Etat étranger, et d'avoir, après le départ d'Eiselé pour la France, dénoncé ce dernier aux autorités françaises et livré à ces autorités des lettres d'Eiselé rélatives à ce service de renseignements, provoquant ainsi l'arrestation de George Eiselé et sa condamnation par le Tribunal maritime permanent de Toulon à la peine de trois ans de prison et fr. 500.— d'amende.*

Delit prévu et puni par les art. 1 et 5 de l'arrêté fédéral tendant à garantir la sureté de la Confédération du 21 juin 1935 ».

Risulta dalle due precedenti sentenze che non ha alcuna importanza il fatto che esistesse un motivo oggettivo costituente colpa e punibilità della persona rapita, secondo le leggi del paese in favore del quale è avvenuto il rapimento: per esempio, partecipazione all'attentato di Monaco contro il Cancelliere Hitler o atti di spionaggio a danno della Francia. Ciò conferma che lo scopo delle disposizioni dell'art. 1 del decreto federale 21 giugno 1935 e dell'art. 271 CPS non è la tutela di interessi privati o di interessi di altri Stati, ma piuttosto ed in prima linea la tutela del diritto fondamentale della Confederazione all'inviolabilità del suo territorio.

APPENDICE

1. Gli articoli 265, 266 e 271 del Codice penale svizzero:

Art. 265: Alto tradimento.

Chiunque commette un atto diretto

a mutare con la violenza la costituzione della Confederazione o d'un Cantone,

ad abbattere con la violenza le autorità politiche costituzionali od a ridurle nell'impossibilità di esercitare i loro poteri,

a distaccare con la violenza una parte del territorio svizzero dalla Confederazione o una parte di territorio da un cantone,

è punito con la reclusione o con la detenzione da uno a cinque anni.

Art. 266: Attentati contro l'indipendenza della Confederazione.

1. Chiunque commette un atto diretto

a menomare ovvero ad esporre a pericolo l'indipendenza della Confederazione,

a provocare l'ingerenza di uno Stato estero negli affari della Confederazione in modo da mettere in pericolo l'indipendenza della Confederazione,

è punito con la reclusione o con la detenzione da uno a cinque anni.

2. Chiunque tiene intelligenze col Governo di uno Stato estero o con agenti di esso allo scopo di provocare una guerra contro la Confederazione, è punito con la reclusione non inferiore a tre anni.

Art. 271: Atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero.

Chiunque, senza esservi autorizzato, compie sul territorio svizzero per conto di uno Stato estero atti che, normalmente, spettano a poteri pubblici;

chiunque favorisce tali atti;

chiunque, usando violenza, astuzia o minaccia, trae all'estero una persona per consegnarla ad un'autorità, ad un partito o ad una organizzazione analoga dell'estero o per metterne in pericolo la vita o la integrità personale,

chiunque prepara un tale ratto,

è punito con la detenzione. Nei casi gravi, la pena è della reclusione.

2. Decreto federale per garantire la sicurezza della Confederazione:

(del 21 giugno 1935)

L'ASSEMBLEA FEDERALE DELLA CONFEDFRAZIONF SVIZZFRA

visti gli articoli 2, 64 bis, 85, numeri 6 e 7 e 102, numeri 9 e 10 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 29 aprile 1935,

decreta:

Art. 1: Atti ufficiali compiuti senza autorizzazione per uno Stato estero.

Chiunque, senza esservi autorizzato, compie sul territorio svizzero per uno Stato estero atti che, normalmente, spettano a poteri pubblici;

chiunque avrà favorito tali atti;

chiunque, usando violenza, astuzia o minaccia, trae all'estero una persona per consegnarla ad un'autorità, ad un partito o ad una organizzazione analoga, o per mettere in pericolo la sua incolumità individuale, ovvero prepara un tale ratto,

è punito con la detenzione o, nei casi gravi, con la reclusione.

Art. 2: Servizio d'informazioni politiche a profitto dell'estero.

1. Chiunque fa sul territorio svizzero, a profitto d'un governo, di un'autorità, d'un partito estero o di un'organizzazione analoga dell'estero e a pregiudizio della Svizzera o de' suoi attinenti od abitanti un servizio d'informazioni intorno alla attività politica di persone o di associazioni politiche, ovvero organizza un servizio siffatto;

chiunque arruola altre persone per un servizio siffatto o lo favoreggia,

è punito con la detenzione.

2. Nei casi gravi, il giudice può pronunciare la reclusione. E' in modo particolare considerato come caso grave l'avere incitato ad azioni atte a compromettere la sicurezza interna od esterna della Confederazione ovvero l'aver dato false informazioni di questa natura.

Art. 3: Servizio d'informazioni militari.

Chiunque fa sul territorio svizzero, a profitto d'uno Stato estero e a pregiudizio della Svizzera o d'uno Stato estero, un servizio d'informazioni militari, ovvero organizza un servizio siffatto;

chiunque arruola altre persone per un servizio siffatto o lo favoreggia,

è punito con la detenzione. Rimane riservato l'art. 86 del Codice penale militare del 13 giugno 1927.

Art. 4: Servizio d'informazioni economiche a profitto dell'estero.

Chiunque cerca di scoprire un segreto di fabbricazione o di affari, per comunicarlo ad un governo, ad un'autorità, ad un partito esteri, ad un'altra organizzazione analoga dell'estero, od a loro agenti;

chiunque comunica un segreto di fabbricazione o d'affari ad un governo, ad un'autorità, ad un partito esteri, ad un'altra organizzazione analoga dell'estero, od a loro agenti;

è punito con la detenzione o, nei casi gravi, colla reclusione.

Art. 5: Atti compiuti all'estero.

Gli atti compiuti all'estero sono sottoposti alle disposizioni penali del presente decreto; il servizio d'informazioni militari a pregiudizio di Stati esteri non è però punibile che se ha cagionato danno ad attinenti o ad abitanti della Svizzera.

Art. 6: Applicazione del Codice penale federale.

Sono applicabili le disposizioni generali come pure gli articoli 69 a 72 del Codice penale federale del 4 febbraio 1853.

Gli stranieri potranno essere espulsi.

Art. 7: Giurisdizione.

I reati previsti nel presente decreto saranno giudicati dalla Corte penale federale.

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia potrà deferirne l'istruzione e il giudizio alle autorità cantonali.

Art. 8: Rafforzamento del Ministero pubblico federale.

Al Ministero pubblico della Confederazione sarà assegnato il personale necessario perchè sia in grado d'assicurare in modo uniforme il servizio delle indagini e delle informazioni nell'interesse della sicurezza interna ed esterna della Confederazione. Il Ministero pubblico della Confederazione lavorerà, di regola generale, di concerto con le competenti autorità di polizia dei Cantoni.

Art. 9: Entrata in vigore.

Il presente decreto è dichiarato urgente ed entra immediatamente in vigore
Così decretato, ecc.

3. Legge federale per reprimere fatti diretti a menomare l'indipendenza della Confederazione (aggiunta al CPF del 4 Febbraio 1853):

(dell'8 ottobre 1936)

L'ASSEMBLEA FEDERALE DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

visto il messaggio del Consiglio federale del 23 giugno 1936,

decreta·

Art. 1:

L'articolo 37 del Codice penale federale del 4 febbraio 1853 è abrogato e sostituito dalla disposizione seguente:

Art. 37. Chiunque tenta di sottoporre la Confederazione o una parte del suo territorio al dominio o alla dipendenza di una potenza straniera, ovvero cerca di distaccarne un Cantone o una parte di Cantone,

chiunque incita una potenza straniera a compiere atti di ostilità contro la Svizzera o una parte del suo territorio,

chiunque, scoppiata la guerra, favorisce deliberatamente con atti od omissioni le mire del nemico,

è punito con la reclusione non inferiore ai dieci anni.

Art. 2:

E' inserito nel Codice penale federale un articolo del tenore seguente:

Art. 37 bis. Chiunque commette un fatto diretto

a menomare ovvero ad esporre a pericolo l'indipendenza della Confederazione,

a provocare l'ingerenza di uno Stato estero negli affari della Confederazione in modo da mettere in pericolo l'indipendenza della Confederazione,

è punito con la reclusione o con la detenzione da uno a cinque anni.

Art. 3:

L'articolo 1, secondo capoverso, del Codice penale federale è abrogato e sostituito dalla disposizione seguente:

Art. 1, secondo capoverso: Gli atti previsti negli art. 36, 37, 37 bis, 38, 39, 40, 45 e 61 sono puniti secondo il presente codice anche se sono commessi all'estero.

Art. 4:

Il Consiglio federale fissa il giorno in cui la presente legge entrerà in vigore.

Così decretato, ecc.

4. Decreto del Consiglio federale che reprime gli atti contrari all'ordine pubblico e istituisce misure per proteggere la democrazia:

(del 5 dicembre 1938)

IL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

visto l'articolo 102, numeri 9 e 10, della Costituzione

decreta:

Art. 1:

Chiunque commette un atto diretto a sovvertire o a mettere in pericolo l'ordine fondato sulla Costituzione della Confederazione o di un Cantone,

chiunque, in modo particolare, favorisce una propaganda estera intesa a mutare le istituzioni politiche della Svizzera,

è punito con la detenzione fino a un anno o con la multa fino a 2000 franchi. Le due pene possono essere cumulate.

Sono riservati gli art. 45, 46 e 48 del codice federale, il decreto federale del 21 giugno 1935 per garantire la sicurezza della Confederazione e la legge federale dell'8 ottobre 1936 per reprimere i fatti diretti a menomare l'indipendenza della Confederazione.

Art. 2:

Chiunque, pubblicamente, lancia o diffonde scientemente un'informazione inesatta o deformata tale da mettere in pericolo la sicurezza interna od esterna della Confederazione;

chiunque, pubblicamente e in modo sistematico, espone a disprezzo i principi democratici fondamentali sui quali poggiano la Confederazione e i Cantoni, in modo speciale chiunque, scientemente, lancia o diffonde a scopi siffatti informazioni inesatte,

chiunque pubblicamente eccita all'odio contro certi gruppi della popolazione a motivo della loro stirpe, religione o nazionalità;

chiunque contravviene alle norme stabilite dalle autorità federali per ciò che concerne le associazioni politiche estere;

. . . . . ;

è punito, se non è applicabile altra disposizione penale più rigorosa, con l'arresto fino a tre mesi o con la multa fino a 2000 franchi. Le due pene possono essere cumulate.

. . . . . :

Indice della letteratura citata

Balladore-Pallieri, Diritto internazionale pubblico, ed. Giuffré, 1938.
Basch, L'individualisme anarchiste, Paris 1904.
Battaglia, Evoluzione storica del concetto di Stato, in EI.
Bergson, La pensée et le mouvant, Paris, ed. Alcan 1939.
Berner, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, Leipzig 1938.
Bisoukides, Der Hochverrat, Berlin 1903.
Bollettino stenografico (Cons. Naz. e Cons. degli Stati), v. luoghi citati nel testo.
Brosi, Der Irredentismus und die Schweiz, ed. Brodbeck-Frehner, Basel 1935.
Burckhardt, Schweizerisches Bundesrecht.
Cammarata, prof. all'Univ. di Macerata, in EI (« Stato »).
Delaquis, La collaboration internationale en matière de droit d'extradition, in RPS 1934.
Dieck, Disquisitio historica de crimine majestatis apud rumanos inde a primis temporibus usque ad legem Juliam majestatis, Halae 1821.
Donati, prof, all'Univ. di Padova, in EI (« Stato »).
Ebers, Begriff und Elemente des Staates, in Staatslexikon, Freiburg in B., 1931.
Farinacius, De crimine lesae majestatis.
Fehr, Deutsche Rechtsgeschichte, Berlin 1925.
Feuerbach, Philosophisch-juridische Untersuchung über das Verbrechen des Hochverrats, Erfurt 1798.
Fleiner, Schweizerisches Staatsrecht.
Garçon, Droit pénal annoté.
Grolman, in Bibliothek für peinl. Rechtswissenschaft. I, pag. 2 e 249.
Hepp, Beiträge zur Lehre vom Hochverrat, Bern 1833.
Holtzendorf, Lehrbuch des deutschen Strafrecht, Berlin 1874.
Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1914.
Kirchhofer, Der Kompetenzkonflikt im Verhältnis der militärischen und der bürgerlichen Gerichtsbarkeit, in RPS 1932.
Knitschky, Das Verbrechen des Hochverrats, Jena 1874.
Kohler, Grundlagen des Völkerrechts, Stuttgart 1918.
Le Bon, La psychologie politique et la défense sociale, Paris 1910.
Le Comte, Des complots et attentats, Paris 1901.
Liebknecht, Hochverrat und Revolution, in Sozialdemokratische Bibliothek, Band XVII, Hottingen-Zürich, 1887.
Liszt, von, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, Berlin 1913.
Liszt, von, Das Völkerrecht, Berlin 1925.
Liszt-Schmid, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, Berlin 1927.
Lüthi, Zum Staatsschutz in der Schweiz, Bern 1939.
Maggiore, Principî di diritto penale, Bologna 1934.
Meyer-Allfeld, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, Leipzig 1912.
Mittermaier. in Arch. des crim. Rechts, IV, pag. 9.
Nettlau, Bibliographie de l'anarchie, Bruxelles 1897.
Overbeck, von, und Thormann, vedi Thormann und von Overbeck.
Overbeck, von, Ueber die Anwendung des Strafrechts eines Staates auf Taten, die von Ausländern ausserhalb seines Gebietes begangen sind, in RPS 1933.

Overbeck, von, Zur internationalen Bekämpfung von politischen Terrorakten. in RPS 1935.
Panunzio, Teoria generale dello Stato fascista, Padova 1939.
Pertile, Storia del diritto italiano, Torino 1892.
Pfenninger, Der Begriff des politischen Verbrechens.
Projet de code pénal de la République de Chine, Pékin 1920.
Raccolta ufficiale delle sentenze del Tribunale federale, v. luoghi citati nel testo
Rachfahl, Parteien und Parteiwesen, in Staatslexikon (v. Ebers).
Repertorio di giurisprudenza patria, serie quarta, vol. IV.
Rivière, Pandectes françaises.
Romano, L'ordinamento giuridico, Pisa 1918.
Rubbiani sost. proc. gen. della Corte d'App. di Roma, in EI (« Stato »).
Ruiz Moreno, Lecciones de derecho internacional publico, Buenos Ayres.
Salis, von, Schweizerisches Bundesrecht.
Saltelli e Romano-Di Falco, Commento teorico-pratico del nuovo codice penale, Torino 1931.
Schäfer und von Dohnanyi, Die Strafgesetzgebung der Jahre 1931 bis 1935, Tübingen 1936.
Schindler, Verfassungsrecht und soziale Struktur, Zürich 1932.
Schnorf, Der Hochverrat im schweiz. Recht, Zürich 1935.
Sorel, Considerazioni sulla violenza, Bari 1909.
Souvarine, Aperçu historique du bolchevisme, Paris 1935.
Stämpfli, Die Novelle zum Bundesstrafrecht, in RPS 1922.
Stämpfli, Das Unabhängigkeitsgesetz, in RPS 1937.
Thilo, Le délit politique vu par le Tribunal fédéral.
Thilo, La répression de l'espionnage et de l'atteinte à l'indépendance de la Confédération, Lausanne 1940.
Thilo, Pour la sureté de la Confédération, Lausanne 1939.
Thormann und von Overbeck, Das schweizerische Strafgesetzbuch. Zürich 1940-41.
Vannini, Delitti contro la personalità internazionale e interna dello Stato, in EI.
Weill, Histoire du mouvement social en France, Paris 1924.
Wildi, Verbrechen gegen die Staatsgewalt, Diss., Bern 1905.
Zoccoli, L'anarchia, Torino 1907.

Non si è potuto tener conto di due ottimi scritti, uno del Luthi ed uno del Comtesse, comparsi mentre il presente lavoro era già in macchina.

INDICE

Prefazione 7

PARTE PRIMA — NOZIONI GENERALI

Capitolo Primo - Delitti politici e delitti contro lo Stato.

§ 1. Dei delitti politici 11
§ 2. Dei delitti contro lo Stato 15

Capitolo secondo - Nozioni storiche, politiche e filosofiche.

§ 3. Nozioni storiche 22
§ 4. Nozioni politiche 28
§ 5. Nozioni filosofiche 35

PARTE SECONDA — LE DISPOSIZIONI DI LEGGE

Capitolo terzo - Caratteri comuni e differenze.

§ 6. L'oggetto di tutela 45
§ 7. Condizioni di luogo 49
§ 8. Competenze dei tribunali 54
§ 9. Della pena 62
§ 10. I crimini degli anarchici e dei terroristi 66

Capitolo quarto - L'art. 265 CPS.

§ 11. L'alto tradimento 71
§ 12. Attentati contro la Costituzione 77
§ 13. Attentati contro le autorità costituzionali 81
§ 14. Attentati contro il territorio. Appendice: tutela del popolo e dell'economia nazionale 84

Capitolo quinto - L'art. 266 CPS.

§ 15. La tutela dell'indipendenza 90
§ 16. Appendice: Il decreto federale del 5 dicembre 1938 (articolo 2, capoverso 1) 95
§ 17. Appendice: La tutela della neutralità 99

Capitolo sesto - L'art. 266 CPS.

§ 18. I precedenti 103
§ 19. Gli atti ufficiali proibiti 109
§ 20. Il ratto di persona 117

APPENDICE

1. Gli articoli 265, 266 e 271 del CPS 125
2. Decreto federale del 21 giugno 1935 125
3. Legge federale dell'8 ottobre 1936 127
4. Decreto federale del 5 dicembre 1938 128
Indice della letteratura citata 129